

INTERROGANTES  
SOBRE EL RUMBO DEL PAÍS:  
DEBATES SOBRE  
ECONOMÍA, POLÍTICA,  
SOCIEDAD Y CULTURA

---

MANUEL BARAHONA  
YAJAIRA CECILIANO  
(EDITORES)

TOMO II

**FLACSO - Biblioteca**



**FLACSO**  
COSTA RICA  
15 Años

320.97286  
I 8 i  
V. 2

320.97286

r-142-f Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Costa Rica)  
Interrogantes sobre el rumbo del país: debates sobre economía,  
política, sociedad y cultura / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales;  
comp. Manuel Barahona, Yajaira Ceciliano.  
1a. ed. -San José, C. R. : FLACSO, 2007.  
182 p. : 24 X 16 cm.

ISBN 978-9977-68-143-6 Obra completa  
ISBN 978-9977-68-145-0 Volumen 2

1. Costa Rica - Política económica. 2 Cultura política  
3. Política cultura. 4. Sociedad. I. Título



ESTA PUBLICACIÓN SE REALIZA GRACIAS AL APOYO DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, UNICEF Y FLACSO COSTA RICA, EN EL MARCO DEL PROYECTO *DIALOGOS SOBRE EL BIENESTAR*.

LA CONTRIBUCIÓN DE FLACSO COSTA RICA ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC) Y DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

**BIBLIOTECA - FLACSO - TC**

Los autores y las autoras son responsables de los autores y las autoras y no comprometen en modo alguno la posición institucional de UNICEF, la Fundación Konrad Adenauer y FLACSO.

Fecha: 18 de Septiembre 2007

Comprar:

Proveedor:

Canje:

Donación: FLACSO - Costa Rica

REG. 00019192

CUT. 17 373

BIBLIOTECA - FLACSO



320.97286  
I 8 i  
unicef

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada: Leonardo Villegas  
Producción editorial: Américo Ochoa  
Primera edición: marzo 2007

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 253 4289  
E-mail: flacso@flacso.or.cr Página Web: http://www.flacso.or.cr

# ÍNDICE

---

Siglas y acrónimos .....	7
Presentación .....	9
Introducción General .....	13

## **PARTE II**

### **Una mirada a problemas del desarrollo y la cultura en tiempos de globalización**

Continuación Tomo I .....	15
Foro Hacia dónde va Costa Rica “Pobreza y opciones de política social” .....	17
Pobreza y desarrollo: del círculo vicioso a una espiral virtuosa. Irma Sandoval .....	17
Medición y tendencias de la pobreza en Costa Rica. Pablo Sauma .....	49
Foro Escenarios para la aplicación de la Ley de Migración .....	63
Cambiar las políticas migratorias. Abelardo Morales Gamboa. ....	65
Migración, consecuencia directa del subdesarrollo. Luis Ramírez Ramírez. ....	67
Ley de Inmigración y Extranjería: Un análisis desde la lente del género. Montserrat Sagot .....	74
Escenarios para la Ley de Migración. Jorge Arturo Chaves. ....	80
Foro: “Desarrollo, Cultura y Bienestar en tiempos de globalización” .....	89
Presentación del Foro. Adriana Collado .....	90
Cultura, desarrollo y globalización. Apuntes teóricos para una discusión urgente. Sergio Villena Fiengo. ....	94
Desarrollo, Cultura y Bienestar. Alfonso Chase. ....	101
Cultura y Bienestar en Tiempos de Globalización. Ana Cristina Rossi .....	106

**PARTE III**

**Conexiones coyuntura y escenarios a futuro .....111**

Foro Transición Gubernamental: balance, retos, interfaces y escenarios. ....	113
Presentación del Foro. Sergio Araya .....	115
Balance del legado de la Administración Pacheco Roberto Gallardo .....	118
Interfaces entre las nuevas autoridades del Gobierno Central. Entre signos de pregunta. Juany Guzmán León .....	124
La agenda de desarrollo, el entorno externo y la dinámica sociopolítica interna: TLC y la reforma fiscal. Helio Fallas ...	128
Los retos de la nueva administración en materia de política económica. Thelmo Vargas .....	136

**PARTE IV**

**Reflexiones finales .....143**

La larga ruta de la transición y el bienestar elusivo: Notas para valorar la coyuntura y otear en el futuro Carlos Sojo y Manuel Barahona .....	145
---	-----

**Autores y autoras .....175**

## LOS RETOS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA

**Thelmo Vargas**

Muy buenas noches. Yo también quiero agradecer la invitación. De las presentaciones que han hecho mis colegas y quisiera echar para atrás unos 30 años, para llegar al presente, porque siento que lo que estamos viviendo son problemas que se plantearon desde hace 30 años y que no han sido debidamente resueltos.

Ustedes recuerdan, o muchos recordarán, que por allá del año 75 vino una alza de los precios del petróleo muy fuerte y coincidió esa alza con los precios del petróleo en que el modelo económico y social que tenía Costa Rica, que se llamaba 'modelo de sustitución de importaciones', que era básicamente el Mercado Común Centroamericano, ya estaba en vías de agotarse. Pero por ahí del año 76 hasta el 78, el precio del café subió mucho. Esos efectos adversos no se sintieron porque el café, en ese tiempo, era un producto muy importante y aportó las divisas que del otro lado se estaban viniendo. Pero al llegar el gobierno de Carazo, el precio del café bajó, subió el *prime rate* a una tasa altísima, subió como al 21% y Costa Rica la deuda la tenía ajustada a tasas variables. Pero también ocurrió una circunstancia en ese momento y era que los petrodólares, los países árabes que acababan de elevar el precio del petróleo mundial, no tenían cómo gastar esa plata. Entonces esa plata la pasaron a los bancos internacionales, sacaron los petrodólares y ellos lo que hicieron fue financiar a los países como Costa Rica, y en realidad a casi todos los países pobres para que, habiéndose deteriorado los términos de intercambio, no tuvieran que hacer ajustes, sino que lo financiaran. Y entonces uno siguió viviendo un patrón de vida más alto que el que estaba produciendo, porque el ajuste era de bajar el consumo, porque tenía un financiamiento externo. Esto hizo que la deuda externa de Costa Rica subiera increíblemente en la época de Carazo, pero ya en el año 81, más o menos, brincó la crisis que estamos hablando, ya fue imposible sostenerla, y por ende, en el año 81, Costa Rica incumplió el pago de la deuda internacional. Unos meses después, México anunció también que no podía pagar la deuda y se originó lo que se llama la década perdida. Fue una década en que el crecimiento del PIB fue cero prácticamente y el PIB per cápita. En ese entonces, nosotros tuvimos varios hechos.

Primero que nada, Costa Rica debió de haber hecho un gran ajuste, pero tuvimos la ventaja de que la AID, la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Cooperación de Estados Unidos, por razones básicamente

geopolíticas de que en Nicaragua estaba una guerrilla sandinista muy fuerte, en Panamá estaba Noriega y en Guatemala había movimientos similares, Estados Unidos para salvar una democracia, que era la única que quedaba más o menos buena en el istmo, decidió donar increíbles cantidades de dólares a principios de los 80 para que el ajuste que Costa Rica tuviera que hacer fuera más sencillo. Sin embargo, al final de Carazo, la inflación llegó al 100%, la devaluación a más que eso. El déficit fiscal llegó al 14% y el desempleo, como al 9%, más que el doble que actualmente, pero Costa Rica no sintió el costo de esa gran crisis, y siempre vale la pena tener presente lo que sería llegar, ahora que no está la AID, a una crisis, como la de este momento.

Entonces, Costa Rica optó por un cambio de modelo económico y social. El nuevo modelo era un modelo aperturista. Se llamaba el modelo del Consenso de Washington, que por aquí lo comentó Helio. Era un modelo que decía: pongan en orden las variables fundamentales, déficit fiscal, devaluación, el sistema de comercio internacional, el sistema financiero y eso básicamente va a llevar a que haya un bienestar generalizado y entonces, por goteo, todos los grupos sociales se van a beneficiar porque si hay generación de empleo, un programa que genere empleo, es la mejor receta social en un país. Porque lo peor que hay es que haya desempleo. No hay presupuesto del Gobierno que sea capaz de atenuar los males si el desempleo se duplica. Esos esquemas empezaron en tiempo de Monge y se logró hacer cambios en la parte comercial, se bajaron los aranceles y el sector productivo tuvo que competir más fuertemente. Se reformó el sistema financiero. Por ejemplo, apareció la banca privada que no existía prácticamente en el año 80. Se cambió el sistema de tipo de cambio, a que fueran minidevaluaciones, que todavía lo tenemos y dos o tres cosas más, por ahí, interesantes. Termina el 80, Costa Rica logra cierto crecimiento, pero no estábamos muy contentos. Llega el año 90 y ahí con el gobierno de Calderón se dio un hecho importante a escala internacional y fue que los bancos comerciales que le habían prestado a Costa Rica le permitieron un recorte de la deuda que tenían con ellos. Costa Rica compró la recompra de la deuda comercial, o sea, deuda con los bancos privados del Gobierno de Costa Rica a 16 céntimos por cada dólar de valor facial. Entonces la deuda se vino abajo y eso permitió que llevara al comentario la importancia de que la deuda esté en un nivel u otro.

Y se pasó al tercer programa de ajuste estructural con el Banco Mundial, el PAE III. Este programa tenía entonces una continuación de la reforma del Estado básicamente, porque en los dos programas anteriores, solo se había tocado el sector externo, el sector privado, pero no el estado. Entonces, ahí se incluyeron elementos de reforma del Estado, por ejemplo

privatización de la empresa de CODESA, reducción del crecimiento del empleo. Más bien, si era posible disminuir el empleo del sector público que era relativamente alto y se incluyeron elementos de una red de seguridad social, que se llama *Safety Net*. Me gustaría comentar este elemento.

Se habla de redistribución de riqueza por un lado, o también de reducción de pobreza. Esta red de seguridad social es para tratar únicamente la pobreza, y pobreza extrema, sobre todo. Eso no es redistribución en todos los quintiles, es nada más entrarle forzosamente a la reducción de la pobreza del grupo más pobre. Y la forma de hacerlo es una manera focalizada, porque el grupo más pobre, los grupos pobres son pobres porque reciben una parte muy chiquita del PIB. Por ejemplo, la quinta parte más pobre del país recibe el 4% del PIB. Si recibiera el 20% no serían pobres. Sin embargo, el Gobierno gasta el 17% del PIB, solo el Gobierno Central. Y es raro que no haya programas sociales que le pasen recursos de ese 17 al quintil más bajo o al decil más bajo. Y entonces conforme más mala esté hecha la distribución de la riqueza, es más fácil llegarles con programas focalizados a los grupos de más bajos ingresos. Pero para eso se requiere un equipo económico social, o llamémosle social, que sea muy objetivo. Un equipo que sea muy cuantitativo, que más que ideología, le interese la metodología, porque eso son problemas concretos, son problemas técnicos. Usted tiene que ver dónde está la pobreza, qué causa la pobreza y cómo se le llega y cuánto cuesta. Tiene que tener programas que identifiquen eso, que tengan responsables, que tengan indicadores objetivos en el tiempo y que se le dé seguimiento. Eso ha fallado. Sin embargo, lo que quiero decir es que el Banco Mundial ya desde el año 90 en el PAE III, tenía incluido elementos de *Safety Net*.

Pasó el año 90, Costa Rica tuvo un crecimiento un poco alto al final de la administración Calderón, hubo un ingreso de divisas muy fuerte, y después se volvió a estabilizar el crecimiento y entonces apareció en Costa Rica y además en muchos países del mundo, y sobre todo en América Latina, un cuestionamiento al Consenso de Washington. Decían que lo que prometieron no lo estábamos viendo, algunos decían, poéticamente: "este modelo ha hecho más ricos a los ricos y más pobres a los pobres". Y eso es falso. A escala mundial, como ustedes saben, de estos habitantes a escala mundial, uno está en China y otro está en India y la India y China han tenido un crecimiento tan increíblemente alto, de 10% real año tras año, por 15 años, que en la India y la China, sacaron de la pobreza a cientos de millones de personas. Entonces, a escala mundial, ahora hay menos pobres que antes y es básicamente por un modelo de apertura, por un

modelo de integración al comercio internacional. Entonces, es falso que los ricos sean más ricos y los pobres sean más pobres. Es cierto que los ricos son más ricos y los pobres son más pobres. Esa es la realidad.

Donde sí se han dado problemas de empobrecimiento, muy dolorosos, es en África, pero en África es porque no ha llegado la globalización. Entonces no se le puede achacar a la globalización el que en África sean más pobres. En América Latina el asunto ha estado un poco en el intermedio. No se han dado todas las ventajas que uno quisiera en materia de redistribución del ingreso, pero mucho es porque las políticas se han aplicado mal, ha habido mucho populismo y alguna otra serie de cosas que en otra oportunidad, con tiempo, podríamos comentar.

En el caso concreto de Costa Rica, del año 88, que es lo que midió el penúltimo censo, de la penúltima encuesta de hogares, al año 2004, uno observa lo siguiente. Ha mejorado la esperanza de vida, de 76 a 79 años; ha disminuido la mortalidad infantil; se han incorporado más mujeres al proceso productivo. Todas las familias, los hogares, tienen más televisores, radio, etcétera. Yo no sé si vale la pena pero es cierto. Porque las familias compraron a conciencia, nadie las obligó y se dio lo siguiente. El bienestar relativo del quintil más pobre, creo que el segundo más pobre, desmejoró. Sin embargo, esto se debe a que la composición de los hogares, que es lo que mide esta encuesta, cambió. Ahora, la población del 88 al 2004 creció como un 51%, pero el número de hogares creció casi el 90%. O sea, se separó gente de la familia, hicieron casa aparte y entonces los hogares que antes eran de 5,4 —dice la encuesta— en promedio de miembros, pasó a 4,4. Entonces, en el momento en que en un hogar se vaya alguien, es muy probable que ese alguien es un productor de sustento, es una persona que generaba ingreso. Entonces, lo que va a quedar son hogares más pobres, entonces no en vano, se empobreció el quintil más pobre. Entonces, hay que pasar a ver que le pasó al per cápita, al ingreso per cápita. Y si uno observa ese dato, uno observa que todos los sectores crecieron en términos reales en poder adquisitivo del año 88 al 2004. O sea, es falso que el modelo que ha tenido Costa Rica ha hecho más pobres a los pobres. Todos han aumentado, pero es verdad, los ricos han aumentado más. Y en parte, la razón es que el sector más rico tiene doce años y medio de escolaridad y el sector más pobre tiene cinco años. Eso lo que dice es que aquí hay un problema para atacar. No es que hay que quejarse de que los ricos tienen casas muy lindas, porque si usted les quita las casas a los ricos, simplemente no hay empresarios y todos nos hacemos pobres. El populismo en América Latina ha llevado a que el ingreso real



de los trabajadores disminuya. Entonces, uno no es con envidia al rico, sino con apoyo al pobre que se llevan las políticas sociales.

En el período 1994-1998, durante la Administración Figueres Olsen, hubo algunos éxitos en atracción de inversiones extranjeras, de grandes empresas, que me parece para bien, aprovechando la ventaja de recursos naturales, la cercanía de Costa Rica con los EE. UU. y, sobre todo, que Costa Rica tiene todavía una ventaja en recurso humano. Aquí hay una mano de obra muy fácilmente entrenable para procesos productivos relativamente complejos. Por eso Intel se vino aquí y por eso Intel no se fue a Haití, porque aquí podía generar lo que quería.

Luego del gobierno de José María Figueres, vino la Administración Rodríguez. ¿Cuál es su legado? La administración Rodríguez quiso hacer un diálogo con los grupos vivos; Miguel Ángel pensaba que si había esa manifestación de grupos sociales a favor de ciertas reformas, la Asamblea las aprobaría más rápido. Resulta que cuando el “combo” llegó a la Asamblea —fue clásico— porque el “combo” fue como un mojón en el cuestionamiento al modelo que se venía utilizando. Después del “combo”, la administración de Miguel Ángel Rodríguez perdió fuerza, se dedicó a hacer reformas que no requerían ley, como reformas administrativas y prácticamente no hizo mucho más. Ahí se le fue el combustible.

Continúa el deterioro, ya se habló aquí de materia ambiental, que yo creo que es super doloroso. El tráfico colapsó, San José es una ciudad con problemas importantísimos y además se le suma, hace un año y resto, algunas acusaciones muy fuertes, no formales, todavía no se han hecho, hay que reconocer que no son acusaciones formales, a tres ex presidentes. Pero entonces la gente le dice: “el modelo no solo no produjo lo que queríamos, sino que estuvo acompañado de corrupción”. Entonces, vale la pena pensar si es que la corrupción surgió hace cuatro años. Yo creo que la corrupción ha venido desde hace mucho tiempo, nada más que ahora es más fácil pescarla que antes y creo que un hecho que lleva a que ahora se pueda pescar la corrupción, es que en los EE.UU. se adoptó una ley en que para evitar o controlar los movimientos bancarios, sobre todo para financiar terrorismo, exige hacer una gran revisión de los movimientos de las cuentas de la gente, sobre todo los políticos y los amigos de los políticos. A los que tienen esa característica de políticos o amigos, le hacen un estudio. Entonces si bien antes uno podía pedir que le hicieran pagos en una cuenta en Bahamas a nombre de la suegra, todo eso lo pescan ahora y eso ocurrió en los últimos cinco años. Entonces, a mí me parece que corrupción siempre ha habido, nada más que ahora se pescó y antes, tal vez no.

Y ahora, yo me pregunto, ¿dónde hay más posibilidad de corrupción? ¿En una empresa grande, como el ICE, que es monopolio y que puede subir precios y que no le importan los costos, o en una empresa privada que sí le importan los costos? Ustedes pensarán cuál es la respuesta. Entonces, llegamos a estas elecciones, un gobierno de Pacheco que a mí me decepcionó en una serie de cosas; indeciso en una serie de asuntos; Costa Rica, con una dosis de ingobernabilidad. A mí me parece que la manifestación y el crecimiento tan alto del PAC fue como un cuestionamiento al sistema de dos partidos, porque se pensaba que había negociaciones perversas entre los dos partidos, con una infraestructura deteriorada. Es verdad, como comentaba Helio, que el gobierno de Pacheco hizo un poco de mejora en lo fiscal, pero a costa de no hacer mucha obra en lo físico y hasta en lo social. Pero es que hay que reconocer y hay que darle valor en lo que tiene que ver Óscar Arias, existe lo siguiente. Lo primero es que el Gobierno tiene un déficit fiscal permanente y eso que no hace todo lo que debiera hacer. Si lo hiciera sería más grande. La deuda de Costa Rica, del Gobierno de Costa Rica, es muy alta con respecto al PIB. Los expertos dicen que un país como Costa Rica debería tener una relación de 40%. Costa Rica la tiene casi de 60. Por eso es que el Gobierno no se atreve a aumentar la deuda, aunque sea para hacer obra. Y entonces hay una restricción que hay que estar viendo por ese lado. El Banco Central pierde, el desempleo está bien, no hay problema por ese lado, pero si optamos por un nuevo modelo o continuamos con el que tenemos, ajustado en algo, yo, a diferencia de Helio, creo que Costa Rica no se puede dar el lujo de botar el modelo del Consenso de Washington. No lo ha hecho Chile, siquiera. Chile, en todo lo económico, continuó exactamente igual que lo que le dejó Pinochet, porque el Consenso de Washington debe ser reforzado con elementos sociales. Un 1% del PIB son 100.000 millones de pesos y el Gobierno gasta 17 veces eso, ¿y por qué es que no puede hacer obra social? Ahí lo que hay es un defecto de gerencia, hay un defecto administrativo. Entonces, a mí me parece que lo que se requiere, en vista de que don Óscar Arias ganó por una ventaja tan pequeñita, que no le dio demasiados diputados, es que va a tener que negociar mucho. A tener que devolver la confianza en los políticos. La gente tiene razón de no tener confianza en los políticos. Viendo la administración Pacheco, tiene que hacer ver que un gobierno puede producir obra. Pacheco fue un observador pasivo de lo que pasaba. El TLC lo mantuvo engavetado como 20 meses y ahora sale diciendo que sin TLC nos morimos de hambre.

Entonces, se requiere una ideología para establecer un norte. A mí me parece que la ideología es un sistema de mercado con un Estado muy eficaz para lograr hacer obra social. ¿Cuál obra social? Ya por aquí se dieron una serie de indicadores. Pero es necesario estudiar el impacto del gasto social; a qué grupo le llega? Yo digo que el impacto del gasto social del Gobierno es muy malo. Gasta un montón en intereses que quien se lo lleva son los inversionistas, los ricos. Gasta un montón en universidades públicas, cuyos beneficiarios son la gente que tiene más ingresos en el país, porque los pobres ni siquiera llegan a la Universidad y gasta mucho en pensiones, algunas de lujo, algunas gemeleadas, con ustedes han visto. Por tanto, es necesario que exista un sistema para que la ciudadanía evalúe en qué se usa el gasto público.

Oscar Arias, creo yo, que va a pedir un aumento de ingresos para poder hacer obra. Va a pedir cuatro puntos del PIB. Cuatro puntos del PIB equivale a elevar en un tercio los ingresos del gobierno actuales. El partido Movimiento Libertario dice que es el 0: recojan mejor los impuestos que tienen, modernicen el sistema de impuestos y si al modernizarlo y al equilibrarlo, salen más ingresos, bienvenido; pero no aumente la carga. A mí me parece que tal vez eso va a quedar en 2%, pero que va a venir un aumento tributario en impuestos, va a venir. Se habla de que ese 2% es para reforzar las pérdidas del Banco Central, para que no tenga, para que haya menos inflación. Si eso se da, no hay obra social adicional. Para que haya obra social adicional, tiene que meter 4%. Si hay 4%, no crece el PIB, pero entonces tendríamos, a mí me parece, un Estado más grande de la cuenta.

Resumo en que lo económico y lo social son parte de una misma arista, de una misma moneda. Y que aquí lo que ha faltado es una concepción científica de los problemas sociales para generar proyectos, para definirlos claramente, para ver cuánto cuestan y para llevarlos a cabo y para monitorearlos.

### **Carlos Sojo**

Agradecemos a nuestros cuatro panelistas quienes han ofrecido argumentos muy interesantes alrededor de destrezas en la gestión pública, procesos de globalización, estructuras que limitan la introducción de innovaciones y reformas inconclusas, que ofrecen pistas muy valiosas para proseguir deliberaciones sobre el desarrollo nacional y sus opciones inmediatas.