

## 8. ESTADO, EMPRESAS PÚBLICAS Y DESARROLLO EN COSTA RICA: UNA MIRADA DE LARGA DURACIÓN (1850-2013)

Alberto Cortés Ramos

### **Introducción**

En el presente capítulo se analiza la forma en que Costa Rica ha construido a lo largo de su historia una matriz de instituciones y empresas públicas que ha configurado una forma muy particular de intervención del Estado, así como un estilo de desarrollo específico, que lo ha diferenciado del resto de la región centroamericana.

En términos generales, cuando se estudia la experiencia costarricense, el énfasis se pone en la política pública más que en el operador de la misma. En este texto se pondrá el énfasis del análisis en la creación y trayectoria de los actores institucionales estratégicos (empresas e instituciones públicas) que se han constituido en sectores estratégicos para el desarrollo nacional, poniendo particular énfasis en los períodos *desarrollista* (1949-1980) y *neoliberal* (1980-2013).

### **El aparato institucional costarricense en el contexto centroamericano**

A manera de contextualización, habría que empezar por indicar que la matriz de empresas e instituciones públicas del Estado costarricense es la más grande y compleja de la región centroamericana.<sup>1</sup> En un importante esfuerzo de comparación desarrollado en el *Informe Estado de la Región* de 2010 (Programa Estado de la Nación, 2011), se señalan algunos datos significativos sobre lo que el estudio denomina como aparato institucional y el presupuesto público del mismo.

Para comenzar, en 2009 habían 968 entidades o instituciones públicas en Centroamérica: 276 en Costa Rica, 102 en Belize, 121 en Guatemala, 162 en El

---

1 En este caso, es apropiada la caracterización propuesta por ESAPAC (1966), que señala que no es posible una definición exacta del término “empresa pública”. Se le considera una agencia de carácter industrial, comercial o financiero, parcial o totalmente poseída y sustancialmente controlada por el Estado. Esta definición excluye a entidades con fines sociales superiores, como las universidades o instituciones de seguridad social y las empresas particulares que trabajan bajo la supervisión del Estado. Esta definición original no incluye a las empresas públicas pertenecientes a gobiernos locales. En este artículo no se comparte esa exclusión.

Salvador, 92 en Honduras, 104 en Nicaragua y 111 en Panamá. Es decir, Costa Rica concentraba casi un 30% del total de las instituciones públicas de la región. En relación al presupuesto que administran estas entidades, el peso de Costa Rica es aún mayor, pues concentra el 43,8% del total de la región (la muestra del estudio es limitada porque solo tuvieron acceso al 58% del total de las entidades). Para dar una mejor idea de lo que esto significa, los Estados con mayor población de la región, Guatemala (13%) y El Salvador (11%), tienen presupuestos que equivalen a cerca de la mitad del costarricense (Programa Estado de la Nación, 2011). Es importante tener presente que en términos de población, Costa Rica, con sus poco más de 4,7 millones de habitantes, representa cerca del 10% del total de la población centroamericana (45,5 millones).

Un tercer aspecto a destacar de esta contextualización regional es el carácter más o menos complejo de los aparatos institucionales de los Estados centroamericanos, definidos a partir del tipo de servicio que brindan. De nuevo, en este punto también se destaca la densidad o complejidad del aparato institucional costarricense, tanto por la diversidad de actividades que atiende, como por el número de instituciones en actividades consideradas de servicio económico, social y ambiental (Programa Estado de la Nación, 2011).

El último dato que interesa compartir es el período de creación de las instituciones o entidades públicas en la región. Una tendencia evidente es que, en general, los aparatos institucionales centroamericanos son relativamente jóvenes, pues la mayoría de las entidades estatales fueron creadas en los últimos 20 años. También destaca el hecho de que permanecen en actividad muy pocas entidades creadas en el siglo XIX. En el caso costarricense, la mayor parte de las instituciones y empresas públicas fueron creadas en los últimos 60 años, como será discutido con mayor detenimiento en los siguientes secciones (Programa Estado de la Nación, 2011).

Un punto final a mencionar en este apartado es la confirmación de la diferencia costarricense en términos de desarrollo de un Estado de bienestar con la creación y expansión de una importante matriz de empresas públicas. Ello explica en gran medida el nivel de desarrollo diferenciado que logró este país con respecto al resto de los países de la región centroamericana.

### **Trayectoria de las empresas públicas en Costa Rica**

Costa Rica es un país con una trayectoria particular en términos del desarrollo de lo que Mann (1984) denomina un aparato público o institucional con una gran capacidad infraestructural o funcional. Esa característica se ha configurado como una tendencia de larga duración. Desde muy temprano, después de la independencia en 1821, el Estado costarricense inició acciones de intervención en actividades estratégicas diversas: desarrollo de infraestructura vial (camino, concesión de ferrocarriles), constitución de monopolios como el del tabaco (González, 1984), o apoyo al desarrollo del café como principal producto de exportación.

### *La creación de instituciones y empresas públicas (1850-1948)*

Tan temprano como en 1850, en el período caracterizado como *patriarcal*, el Estado costarricense creó la Fabrica Nacional de Licores (FANAL) con el objetivo de controlar la producción de aguardiente, incrementar las rentas públicas e impulsar la agricultura de la caña. Esta empresa pública, con carácter de monopolio, sigue existiendo aunque en la actualidad, en el marco de la lógica neoliberal, se intenta otorgar su gestión en concesión al sector privado (FANAL, 1998).

En la segunda mitad del siglo XIX hubo mucho accionar del Estado, pero poca creación de empresas o instituciones públicas. Esto cambió en las primeras cuatro décadas del siglo XX, coincidiendo con un período de alta conflictividad social, con transformaciones en el mundo laboral que incluyó la creación de los primeros sindicatos, empezando por los del enclave bananero en la vertiente Caribe, y también el surgimiento en el plano político de nuevas corrientes políticas progresistas y de izquierda, incluyendo la fundación del Partido Comunista en 1932 (Sánchez, 2004).

En este interregno, dentro del denominado período *liberal*, en parte como consecuencia de la crisis del 29 en los Estados Unidos y en parte como producto de la creciente polarización social que vivía el país, se desarrolló una importante actividad del Estado costarricense en distintos ámbitos de la vida nacional. Como lo señala Hidalgo Capitán (2013), se promovió un programa de obras públicas para atenuar el desempleo y también se produjo una ampliación del aparato institucional.

Una de las áreas de intervención fue la actividad financiera. Aunque hubo varios intentos de creación de un banco estatal desde 1850, estos no prosperaron. No fue sino hasta 1914 que se concretó tal iniciativa, con la creación del Banco Internacional de Costa Rica durante el gobierno de Alfredo González Flores. Este banco estuvo enfocado de manera prioritaria a otorgar crédito a los pequeños agricultores y el financiamiento cafetalero (Quesada, 2008; Rovira Más, 1990). Es importante señalar que el presidente González Flores había intentando negociar un banco mixto con los grupos de la oligarquía cafetalera, pero estos se opusieron. Ello hizo que el presidente lo aprobara por decreto, con carácter totalmente público. En 1936, esta entidad se transformó en el banco central del país, asumiendo la función de ente emisor y director de la política monetaria y crediticia. En ese período cambia su nombre a Banco Nacional de Costa Rica. Se considera esta decisión como el primer esfuerzo real de democratización del crédito desde el Estado, que luego sería ampliado con la nacionalización bancaria en 1949 (Gil Pacheco, 1982; Mora, 1999).

Otro ámbito de intervención del Estado fue el campo de los seguros. En 1915, durante el gobierno de González Flores, se empieza a discutir la necesidad de establecer un monopolio de seguros y también se aprueba la Ley de Accidentes de Trabajo, cuya administración se le concede al recién establecido Banco In-

ternacional de Costa Rica. En 1919 se presentó un proyecto de ley para crear el monopolio de seguros, con argumentos que evidenciaban una nueva concepción del Estado y que rompían con el modelo liberal. Esta visión se inspiraba en ideales de corte socialista provenientes de sociedades europeas y de países de avanzada del Cono Sur, como Chile y Uruguay (Monge, 1994). Un cita de la justificación da una idea del clima social y político que prevalecía en el momento de la formulación de la propuesta: “La principal función del Estado es proteger a sus asociados, especialmente a los más débiles, contra el avance de los poderosos, y también de las deficiencias e incapacidades que puedan dificultar su actuación en la colectividad” (citado en Monge, 1994: 274).

Se inscribe este proyecto en una orientación nacionalista y de defensa de la soberanía del país, que procuraba aumentar la independencia económica, recuperando los ahorros de la comunidad. Esto se lograría brindando protección a aquellos trabajadores que sufrían accidentes de trabajo, así como otorgar auxilio a sus familiares en caso de fallecimiento del trabajador. Este caso es ilustrativo de las posiciones de quienes representaban los intereses privados y de las aseguradoras internacionales con presencia en el país, así como y de quienes desde el gobierno impulsaban la tesis de aprobar el monopolio público de seguros, proponiendo superar la concepción del Estado mínimo liberal prevalente. En ese debate, el entonces Secretario de Hacienda hizo una defensa robusta de que el Estado debía incursionar en una industria privada si ello era necesario para que privara el interés colectivo sobre el individual, afirmando que “el fin social no es el individuo sino la comunidad”. Los impulsores de la iniciativa evidenciaron un claro conocimiento de lo que, sobre esta actividad específica estaba ocurriendo a nivel internacional. De hecho, al rebatir los argumentos de la oposición al proyecto, que sostenían que el Estado no podía asumir esta actividad por su desconocimiento y, peor aun, porque nuestra “propia raza” no era capaz de llevarla a buen término (Monge Alfaro, 1994: 299), el ministro citó los ejemplos de Dinamarca, Nueva Zelandia, Suecia, Noruega, Suiza y la ya entonces progresista República Oriental de Uruguay.

Finalmente, en el año 1924, se aprobó la ley de creación del monopolio estatal de los seguros, dando nacimiento al Banco Nacional de Seguros, que luego se transformaría en el Instituto Nacional de Seguros (INS) en 1948, como parte de la creación del régimen de instituciones autónomas del Estado.

En este mismo período, poco antes de entrar al período de transición y reforma social que se desarrolló entre 1940 y 1948, se creó en 1933 el Instituto de Defensa del Café, con el objetivo de regular las relaciones entre productores y beneficiadores. De nuevo, se trata de una intervención del Estado frente a la contracción de la economía por la crisis internacional, que tuvo un impacto recesivo con gran impacto en el sector cafetalero, en particular entre los pequeños productores que sufrían no solo la contracción de su mercado de exportación, sino también la presión del grupo de beneficiadores para mantener los precios bajos. Ello

generó un conflicto entre ambos grupos y el gobierno entró a mediar. El conflicto prosiguió dentro del Instituto que, tiempo después, se terminó convirtiéndose en un mecanismo controlado por el sector financiero (Acuña Ortega, 1985).

En términos de desarrollo de la matriz empresarial-institucional del Estado, con esta acción se cierra el período liberal y se inicia una coyuntura de transición y reforma social entre 1940 y 1948. En este período no se crean muchas instituciones o empresas públicas nuevas, particularmente en el campo económico. Sin embargo, se crearon dos de las instituciones públicas más importantes en términos de su impacto social: la Universidad de Costa Rica (UCR) en 1940 —52 años después de haberse clausurado la Universidad de Santo Tomás en 1888— y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en 1943. Ambas instituciones han tenido una enorme gravitación en el desarrollo social y cultural del país, contribuyendo a democratizar la salud y la educación universitaria. Pero a pesar de los profundos cambios que acontecieron en la intensa década de 1940 hubo pocas transformaciones institucionales (Hidalgo Capitán, 2003).

#### *Del 48 al boom institucional desarrollista (1948-1980)*

Si durante los ocho años del interregno reformista se crearon pocas instituciones públicas, el empuje creativo no se hizo esperar después de la guerra civil del año 1948. El grupo triunfador, de orientación socialdemócrata, encabezado por José Figueres Ferrer impulsaría desde la Asamblea Constituyente (1949) la creación de instituciones autónomas y empresas públicas. Es decir, llegó al poder un grupo que creía en el Estado y que durante varios años había estudiado la realidad nacional con el objetivo de proponer transformaciones institucionales que permitieran impulsar una modernización económica y política del país. En este grupo habría que incluir no solo a don José *Pepe* Figueres y el Partido Social Demócrata, que constituiría la base del Partido Liberación Nacional (PLN, creado en 1951), sino también al Centro de Estudios para los Problemas Nacionales (CEPN), encabezado por el gran intelectual y futuro Rector de la UCR, Lic. Rodrigo Facio (Quesada, 2008).

Este nuevo grupo hegemónico, de orientación reformista, propuso la creación de una amplia matriz de instituciones autónomas y empresas del Estado, impulsando la intervención pública en el ámbito económico en una perspectiva de industrialización (Sojo, 1984; Hidalgo Capitán, 2003). Las nuevas instituciones fueron creadas con una amplia autonomía administrativa y financiera frente al gobierno central para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos (Jiménez, 1987). En términos estratégicos, la decisión de crear empresas públicas e instituciones autónomas nunca fue neutral. El nuevo grupo hegemónico, vencedor de la breve pero definitiva guerra civil, representaba a las capas medias y a la pequeña burguesía e intentaba, por un lado, ampliar su base social y económica y, por otro lado, debilitar de manera significativa a la oligarquía cafetalera y los grupos económicos dominantes hasta ese momento (Sánchez, 2004).

Una de las decisiones de mayor impacto estratégico por parte de la Junta de Gobierno encabezada por el grupo vencedor de la guerra civil fue la nacionalización de los bancos privados; a saber, el Banco Anglocostarricense (BAC), el Banco de Costa Rica (BCR) y el Banco de Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) junto con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR). De esta manera, se creó el sistema de banca comercial pública que controlaría las cuentas corrientes y de ahorro, medida que buscaba colocar el crédito al servicio de la modernización capitalista de la agricultura y del desarrollo industrial (Sojo, 1984).

La Junta también transformó el Instituto de Defensa del Café en la Oficina del Café como una institución semiautónoma adscrita al Ministerio de Economía; aumentó la autonomía del Consejo Nacional de Producción (CNP) para fomentar la producción agrícola para el mercado interno y creó el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para garantizar la producción y control de la energía eléctrica. Posteriormente, el ICE también asumiría el monopolio de las telecomunicaciones (Higalzo Capitán, 2003; Chavez y Cortés Ramos, 2013).

Las acciones de la Junta y de la Asamblea Nacional Constituyente abrirían un ciclo de expansión de la actividad del Estado que se extendería durante las siguientes tres décadas del período desarrollista. En 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), con carácter de institución autónoma, dándosele los instrumentos para atender la provisión de vivienda de interés social, así como la planificación física territorial de ciudades primarias, intermedias y otros centros menores en todo el territorio nacional.

En 1955 se creó el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) como entidad rectora en materia turística, con el propósito principal de incrementar el turismo en el país, promoviendo la construcción y mantenimiento de lugares de habitación y recreo para uso de los turistas, así como facilitar y vigilar la actividad privada de atención al turismo. También se creó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), en 1961, para atender el tema de la presión campesina por el acceso a la tierra y la creciente conflictividad en el mundo rural. Este instituto luego se transformaría en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), en el año 1982.

Otras instituciones autónomas importantes fueron las orientadas al desarrollo de regiones particulares. En 1963 se creó la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, que se financiaría con el manejo del monopolio portuario en Puerto Moín, el principal puerto del país. Esta institución tenía como objetivo impulsar el desarrollo económico y social de la región caribe. Quedan por mencionar muchas más, como la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE, en 1974) y la empresas Radiográfica de Costa Rica (RACSA, en 1964), entre varias otras (Hidalgo Capitán, 2003).

Durante el período 1948-1979 se crearon 113 instituciones descentralizadas. No todas estas entidades tenían condición de autónomas, algunas eran semiautónomas y, por tanto, con mayor vinculación con el gobierno central (Jiménez,

1987). Este crecimiento en el tamaño de la matriz de empresas públicas e instituciones autónomas generó varios resultados importantes en décadas de expansión continua: ampliación generalizada de la cobertura y la calidad de los servicios públicos, mejora de los indicadores sociales y peso importante del empleo público en la población económicamente activa engrosando las capas media y reduciendo la pobreza. Como lo señala Cerdas Cruz (2001), al inicio de proceso de transformación económica y social el Estado pasó a brindar todo tipo de servicios, tales como el desarrollo de vías de comunicación, la construcción de proyectos energéticos y la extensión de los servicios educativos por todo el país. Al mismo tiempo, el Estado se convirtió en un gran empleador al servicio de la clientela electoral del partido gobernante, en un mecanismo de ascenso social y económico, y en un gran mercado de bienes y servicios altamente condicionado por consideraciones político-electorales.

El impacto social de estas transformaciones también pasó a ser evidente. Por ejemplo, en términos de la distribución del ingreso, Costa Rica avanzó en equidad a lo largo del período desarrollista, como lo muestra el índice Gini al pasar del 0,5 en 1961 a 0,42 en 1977. En lo que respecta a los niveles de pobreza, se redujeron de manera significativa, pasando de 50,3% de la población en 1961 al 18,5% en 1977. Como lo ha señalado Hidalgo Capitán (2003), esto fue producto de una combinación de políticas públicas que, en relación a la matriz que nos interesa, incluyó la generación de empleo público, desarrollo de infraestructuras básicas y ampliación del acceso de los servicios públicos con tarifas subsidiadas.

A finales de 1960, habían aumentado las críticas al régimen de autonomía que manejaban estas empresas e instituciones, básicamente bajo dos criterios: por un lado, la excesiva dispersión y desarticulación de la política pública que había generado el aumento del número de entidades estatales y, por otro lado, el hecho de que el Poder Ejecutivo no podía ejercer un control sobre la orientación y las acciones de todas estas instituciones, que estaban a cargo de áreas estratégicas para el país. Como consecuencia de las críticas, en 1968 se aprobó una modificación constitucional al artículo 188, reafirmando la “independencia” administrativa de las instituciones autónomas (Jiménez, 1987; Hidalgo Capitán, 2003). La contradicción discursiva era evidente, ya que la norma subordinaba políticamente estas entidades al Poder Ejecutivo. Sin embargo, el giro centralista no culminó con la reforma constitucional; durante el siguiente gobierno de *Pepe* Figueres, entre 1970 y 1974, se impulsaron dos nuevas leyes que debilitaron fuertemente el régimen de autonomía en la gestión de estas entidades públicas. La primera fue la ley conocida como 4/3 de 1970, que repartía la integración de las juntas directivas entre los dos grupos mayoritarios, en esa proporción. La segunda norma fue la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974, que reforzó el poder de la Presidencia de la República asignándole la potestad de nombrar las juntas directivas de estas entidades (Rovira, 1987).

Estas medidas, que supuestamente iban a resolver el problema de la descoordinación entre el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas, y que reduciría la dispersión en el accionar de estas últimas, terminó generando otro tipo de problemas en la gestión: por un lado, una excesiva partidización de los equipos de conducción ejecutiva de las instituciones, nombrados por la Presidencia de la República; por otro lado, contradicciones y conflictos en la gestión interna, entre la presidencia ejecutiva y la gerencia, debilitando la efectividad del cumplimiento de los objetivos de estas instituciones (Jiménez, 1987; ICAP, 1987).

En referencia a la Ley 4/3, se ha señalado que esta norma buscaba unir por medio de los partidos lo que se había independizado por la estructura y el funcionamiento de las instituciones descentralizadas y que por eso no pudo tocar el fondo de la cuestión, incluyendo los intereses burocráticos existentes. La reforma, habría sido un intento de privilegiar funciones y personas con perspectiva electoral, reforzando el carácter feudatario de las instituciones autónomas (Cerdas Cruz, 1979).

Paralelo a ese proceso de debilitamiento de la independencia de las entidades autónomas, Costa Rica alcanza el clímax de expansión del sector estatal en el período 1970-1978, con el desarrollo de la Corporación para el Desarrollo S.A. (CODESA). Las empresas creadas en el marco de esta Corporación representaron el mayor avance en términos de crear lo que se denominó, en el debate teórico de la época en el país, un *capitalismo de Estado*.

En un inicio, durante el último gobierno de don *Pepe Figueres* (1970-1974), en una coyuntura de ralentización económica debido al entorno de crisis internacional, se pretendía impulsar el apalancamiento financiero y técnico desde el Estado, por medio de CODESA, de actividades económicas en las que el sector privado no arriesgaría su capital. El nuevo modelo era concebido como una fórmula que combinaba la empresa privada con la participación estatal. De hecho, en casos planteados a partir de 1972, el Estado pasaba a contribuir dos terceras partes del capital y el sector privado aportaba el resto. Esta iniciativa respondía a una clase de *empresarios políticos*, de los que Figueres Ferrer era el mejor representante.

Sin embargo, había contradicciones dentro del mismo PLN sobre la orientación y el alcance de este proyecto. La disputa era entre los *empresarios políticos* —quienes habían hegemonizado la conducción hasta ese momento— y los *políticos empresarios*, un nuevo grupo en ascenso encabezado por Daniel Oduber y que representaba los intereses de la nueva burocracia estatal, vinculada a las instituciones autónomas y al sector público en general (Cerdas Cruz, 1979; Sojo, 1984; Doryan, 1990). Cuando Daniel Oduber es electo como presidente en 1974, consolida rápidamente la estrategia de desarrollar CODESA como expresión del Estado empresario, impulsando grandes inversiones financiadas con recursos públicos y también impulsando de manera directa la creación de empresas

(por ejemplo, para la producción de cemento y azúcar) que competían de manera directa con el sector empresarial privado. A ello habría que agregar que CODESA funcionaba bajo el marco legal privado y no tenía control de la Contraloría General de la República. Aparte de la falta de control, que permitió situaciones de corrupción, otro aspecto que generó críticas fue la gran cantidad del crédito que absorbió, que ponía en desventaja al sector productivo en este campo también. Debe recordarse que en ese momento el otorgamiento de crédito era monopolio público. En 1976 el gobierno rompió con el sector privado por estas discrepancias y decidió acelerar la creación de empresas con participación exclusiva del Estado. Fue la primera ruptura seria entre el PLN y el sector empresarial (Doryan 1990). Los sectores en los que se desarrolló la nueva presencia estatal fueron: minería y extracción; agropecuario industrial; de transformación (metales, maderas); transporte; pesca; mercadeo y servicios y financiero. En cada uno de estos sectores el Estado controlaba más de una actividad y varias empresas (Cerdas Cruz, 1979).

En el año 1978 Rodrigo Carazo Odio ganó la presidencia de la República, a la cabeza de la Coalición Unidad. Aunque había señalado durante su campaña electoral que reduciría la participación del Estado por medio de CODESA, la correlación de fuerzas externas y al interior de su misma coalición impidió que se redujera el tamaño y el peso de la corporación. La privatización de CODESA se daría en el marco de la nueva estrategia de desarrollo neoliberal que se iniciaría después de la crisis del período 1980-1982 (Doryan, 1990).

#### *Ajuste estructural, neoliberalismo y reforma del Estado (1980-2013)*

La denominada *crisis de la deuda externa*, de inicios de la década de 1980, tuvo un fuerte impacto en Costa Rica. Como la mayoría de los países latinoamericanos y de la periferia, la nación centroamericana fue forzada a implementar un ajuste estructural en el marco del conocido *Consenso de Washington* (Ferraro Castro, 1998). Dada la compleja situación geopolítica del entorno centroamericano y caribeño en las décadas pasadas, en particular marcada por el interés estratégico de Estados Unidos en exhibir a Costa Rica como “vitrina democrática” frente a la Revolución Sandinista en Nicaragua, los gobiernos tuvieron margen para aplicar lo que se conoció como un *ajuste heterodoxo* en vez de uno ortodoxo o de choque, como los que aplicaron el resto de los países de la región (Rovira, 1987; Doryan, 1990).

Los programas de ajuste estructural no estaban orientados solamente a lograr el equilibrio financiero o comercial del Estado: eran parte de un proceso de reestructuración global que tuvo efectos en la forma de organización del Estado y la sociedad costarricense. Se trataba de impulsar un nuevo modelo de desarrollo funcional a las necesidades predominantes del mercado mundial, caracterizado por la reorientación de la estructura productiva hacia las exportaciones para obtener las divisas necesarias para el pago de la deuda externa, pero además implicaba una modificación profunda de las instituciones e incluso de los valores predominantes

en la estrategia de desarrollo anterior. “No se trata simplemente de un reacomodo de los factores de la producción, sino de toda una reestructuración de la sociedad, con consecuencias negativas en términos de equidad en la distribución de la riqueza, y, en general, en la democratización del país” (Rojas Bolaños, 1990: 5).

Parte de esa transformación implicó una nueva forma de concebir lo público, lo político, las políticas públicas y sociales, el Estado y su matriz de instituciones y empresas públicas. Para los ideólogos costarricenses del ajuste neoliberal, el mercado era el instrumento fundamental para resolver los problemas y el principal mecanismo de intermediación social. La gestión de este grupo de poder desde el gobierno estuvo orientada a mercantilizar la lógica de funcionamiento del sector público, cuando no trasladarlo a la esfera privada. En el caso costarricense, en un primer momento, el proceso de ajuste estructural implicó una reestructuración del aparato estatal y de la lógica de funcionamiento de lo público, al menos en tres niveles interrelacionados:

En primer lugar, la creación de condiciones para la reorientación de la estructura productiva hacia las exportaciones no-tradicionales. Ello incluyó el establecimiento de condiciones legales e incentivos fiscales para la inversión extranjera (zonas francas, por ejemplo) y para los sectores que se orientaran a las exportaciones no-tradicionales a terceros mercados.

En segundo lugar, la reestructuración de los mecanismos de ingresos del Estado y la reorientación del gasto público. En lo que respecta a los ingresos, la nueva lógica contemplaba al menos tres elementos: (a) un cambio en la estructura tributaria favoreciendo al capital en detrimento de los sectores asalariados; (b) una reestructuración de la estructura arancelaria que favoreció a los sectores exportadores y a la inversión extranjera y, a la vez, castigó a los antiguos sectores protegidos, con una reducción del proteccionismo arancelario sobre todo para el sector industrial y los pequeños y medianos agricultores vinculados a la producción de granos básicos (Trejos, 1993); y (c) la utilización de las tarifas de los servicios públicos para equilibrar el déficit financiero del gobierno, obligando a las instituciones autónomas que brindan los servicios a un alza constante de precios para habilitar posteriores transferencias de recursos al Ejecutivo. Este último punto implicaba que se pasaban a utilizar las tarifas de los servicios públicos con una lógica fiscalista, distorsionando la misión de las empresas públicas e instituciones autónomas que funcionaban con una lógica orientada hacia el cumplimiento de objetivos sociales —ampliación de cobertura, calidad de los servicios, subsidios— y no hacia la generación de excedentes (Rojas Bolaños, 1990; Trejos, 1993; Jiménez, 2000).

En tercer lugar, la reestructuración de la matriz institucional y de empresas públicas y la reorientación del gasto público. Con el ajuste estructural no sólo los mecanismos de obtención de ingresos para las finanzas públicas adquirieron un carácter más regresivo, sino que además la tendencia de manejo del gasto público fue reducir el gasto social. En un primer momento, por medio de la disminución

de los presupuestos de las instituciones vinculadas al sector social: salud, educación y bienestar social (Rojas Bolaños, 1990). En un segundo momento, en el período 1990-1994, adquirió fuerza el discurso de la focalización del gasto social en favor de los que menos tienen (Valverde, 1993).

En lo que respecta a la reestructuración de la matriz de empresas públicas, ello se implementó de dos maneras en la etapa inicial.

- Primero, refuncionalizando las instituciones de carácter social o estratégico que se desarrollaron con la anterior estrategia. El objetivo principal de esta reestructuración era ponerlas a funcionar bajo la lógica “eficientista” o mercantilizada, para que los servicios que operaban generaran ganancias o excedentes. El resultado fue el incremento del costo en los servicios básicos y el establecimiento de mecanismos de ajuste automático en éstos.
- Segundo, privatizando instituciones públicas o trasladando al sector privado parte de las funciones que desarrollan estas instituciones. De hecho, CODESA fue totalmente privatizada. Sin embargo, en el período inicial todavía estaba en discusión cuales serían las entidades públicas que se privatizarían, en cuales se rompería el monopolio estatal y cual sería el alcance de la privatización (Trejos, 1993).

Desde finales de la década de 1980, los grupos de poder y los gobiernos del bipartidismo empezaron a ensayar posibles estrategias a desarrollar para lograr la privatización de las instituciones y empresas públicas que consideraban estratégicas para la consolidación de nuevos ejes de acumulación, en el marco del proceso de transnacionalización que estaba profundizándose en el país. En la práctica, se plantearon dos rutas principales: por un lado, la de la privatización de la institución autónoma o empresa pública y, por otro lado, la de la liberalización del sector estratégico y la mercantilización del operador público.

La primera no resultó viable, excepto para las empresas del *holding* CODESA. En general, los grupos de poder y los distintos gobiernos intentaron justificar, en distintos momentos, la necesidad de la venta de las empresas públicas (se les denominó “activos públicos”). Por ejemplo, la Comisión de ex Ministros de Hacienda propuso en el año 2002, como solución del problema urgente del déficit fiscal y el supuesto exceso de crecimiento del aparato público, la posibilidad de vender activos del Estado.

Cuando se intentó aprobar la privatización de una empresa pública emblemática, el Instituto Costarricense de Electricidad, con un proyecto de ley conocido como *el Combo del ICE* (2000) que eliminaba tanto el cuasi-monopolio público de la electricidad como el monopolio de telecomunicaciones, se generó una de las mayores movilizaciones de protesta que haya conocido el país en las últimas décadas. La protesta fue de tal alcance, que obligó a la Asamblea Legislativa a revertir la aprobación que había hecho de la misma por una mayoría de más de dos terceras partes (Cortés Ramos, 2009; Chavez y Cortés Ramos, 2013).

En cambio, la estrategia de liberalización, conocida en Costa Rica como *apertura*, resultó ser una estrategia mucho más efectiva para los grupos de poder. El primer caso exitoso fue la liberalización del sector financiero en el año 1983, con la consecuente ruptura del monopolio bancario en el manejo de las cuentas corrientes y las cuentas de ahorro. Este proceso de liberalización culminó en 1994, durante el gobierno de José María Figueres (hijo de don *Pepe*), con la apertura total del sector financiero y el ingreso de bancos privados nacionales y extranjeros. En el caso de los bancos comerciales del Estado, si bien siguen manejando la mayor parte del crédito nacional, funcionan con una lógica claramente mercantil y no de desarrollo. Estas transformaciones se legitimaron con el discurso de la modernización del sistema financiero y de un mejor servicio.

Si bien es cierto que la estrategia liberalizadora ha resultado efectiva para los grupos de poder, también es cierto que las instituciones autónomas y empresas públicas siguen gozando de un alto apoyo social y prestigio en la opinión pública, tal y como lo evidencian diversas encuestas (Cortés Ramos, 2009). Era previsible que en los casos del ICE y del INS la liberalización generaría amplias resistencias sociales. Por ello, los grupos de poder y sus representantes en el gobierno incorporaron la liberalización de las telecomunicaciones y los seguros en los contenidos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR en inglés, o TLC, como se le llama en Costa Rica). Este tratado fue llevado a referendo y el resultado fue favorable a la aprobación del TLC (51% a favor, 48% en contra), lo que obligó a liberalizar ambos sectores.

Evidentemente, la liberalización de servicios estratégicos en un contexto de transnacionalización y liberalización comercial obliga a una transformación interna de las instituciones autónomas y empresas públicas. Entre otros aspectos, el TLC impone la eliminación de subsidios, el trato equitativo de empresas nacionales y extranjeras, y la obligación de que las empresas públicas operen con criterios mercantiles o de generación de excedentes, en el marco de un proceso de *corporatización* que transforma el servicio de bien público en mercancía (véase el capítulo de David McDonald en este mismo volumen).

A ello debe agregarse que desde 1990, bajo el discurso de la Reforma del Estado, se han ido introduciendo modelos de gestión, legislación y políticas que han tendido a debilitar a los actores institucionales del sector público, a la vez que se genera un nicho de mercado para los agentes privados del sector correspondiente. Así ha sucedido con la CCSS, que introdujo la compra de servicios a los operadores privados de salud, que terminaron siendo más costosos que si se hubieran mantenido dichos servicios en la Caja. Lo mismo sucedió con las leyes 7200 y 7508 relacionadas con la cogeneración privada de electricidad. Esta legislación obliga al ICE a comprar la energía a los generadores privados a precios más altos que los propios, debilitando financieramente al ICE y creando un nicho de mercado para los operadores privados. Algo similar ha ocurrido con el desarrollo de

infraestructura vial, en que se aprobó la ley de concesión de obra pública a la vez que, de manera progresiva, se debilitaba la capacidad de construcción de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

No es casual que, después de tres décadas de hegemonía del proyecto neoliberal se haya dado un deterioro de los servicios públicos, un aumento en el número absoluto de familias en situación de pobreza, un aumento del desempleo y un aumento de la desigualdad en el país.

### **Conclusiones**

En este capítulo se ha presentado una periodización del papel del Estado en las actividades estratégicas, evidenciando que Costa Rica ha seguido un patrón atípico en relación al resto de países centroamericanos, asumiendo una actitud pragmática con respecto a la creación de institucionalidad pública. Ello fue así desde muy temprano, desde inmediatamente después de la independencia. Sin embargo, después de un largo período de dominio liberal en el siglo XIX e inicios del siglo XX, la acumulación de malestar y conflictividad social termina canalizándose en la convicción de que era necesario que el Estado asumiera un rol más importante en el desarrollo nacional. Esta visión se inició con la creación de importantes instituciones en el período 1940-1948, pero se aceleró después de la guerra civil con la creación de una matriz de empresas públicas e instituciones autónomas en una gran variedad de actividades estratégicas durante el período conocido como desarrollista (1948-1980).

Este proceso no fue ajeno a la conflictividad social. El régimen de instituciones autónomas generó contradicciones y conflictos, que se intentaron subsanar por medio de la reducción de su independencia ante el Poder Ejecutivo. Así, en el pico de mayor estatismo de la historia nacional, con la ampliación de empresas públicas y la creación de CODESA, el gobierno central reforzaba el centralismo y el control de las primeras a través de la aprobación de la ley 4/3 y la ley de presidencias ejecutivas, consideradas hoy parte sustancial de la problemática que afecta a las empresas públicas.

Sin embargo, la visión estatista entró en crisis en la década de 1980 y fue sustituida por la visión neoliberal, que parte de la premisa de que lo público es por definición negativo. Como consecuencia lógica, durante el período que se inició en la penúltima década del siglo pasado, se intentó privatizar las instituciones y empresas públicas y, cuando no se pudo, se optó por liberalizar el sector, bajo el argumento de que la competencia era lo mejor para los usuarios. Asimismo, se aprovechó el TLC para terminar de romper los monopolios estratégicos de telecomunicaciones y seguros. Aunque en la práctica esta visión no ha satisfecho sus promesas y más bien el balance es negativo, no resulta clara la visión alternativa ante el debilitamiento de lo público. Desde el punto de vista del autor, es necesario conocer y debatir en América Central las experiencias de recuperación de lo público que están desarrollándose en países del Cono Sur, en particular en Uruguay y Brasil. Recuperar *una visión que crea en lo público* es, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos para el futuro para la sociedad costarricense.

## Referencias

- Acuña Ortega, V.H. (1985). "Clases sociales y conflicto social en la economía cafetalera costarricense. Productores contra beneficiadores: 1932-36". *Revista de historia* (suplemento): 181-206.
- Cerdas Cruz, R. (2001). "Costa Rica desde 1930". En L. Bethell (ed.) *Historia de América Latina. Política y sociedad desde 1930*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
- Cerdas Cruz, R. (1979). "Del Estado intervencionista al Estado empresario". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 15: 81-97.
- Chavez, D. y A. Cortés Ramos (2013). "Una empresa pública excepcional en una socialdemocracia en crisis: el ICE de Costa Rica". *Revista de Gestión Pública*, próximo número, en prensa.
- Cortés Ramos, A. (2009). *Coyuntura y política en Costa Rica (1998-2008)*. San José: Editorial Perro Azul - CIEP.
- Doryan, E. (1990). *De la abolición del Ejército al Premio Nobel de la Paz*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- ESAPAC (1966). *Las empresas públicas del istmo centroamericano*. San José: ESA-PAC.
- FANAL (1998). *145 Años Fanal*. San José: Fabrica Nacional de Licores (FANAL).
- Ferraro Castro, F. (1998). *Estado y Desarrollo: el caso de Costa Rica*. San José: Asamblea Legislativa.
- Gil Pacheco, R. (1982). *Ciento cinco años de vida bancaria en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.
- González, Y. (1984). "Continuidad colonial: el cultivo del tabaco". *Revista de Ciencias Sociales*, 27-28: 75-92.
- Hidalgo Capitán, A. (2003) *Costa Rica en evolución: política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- ICAP. (1987). *Temas sobre institucionalidad autónoma en Costa Rica*. San José: ICAP.
- Jiménez, W. (1987). *El Estado no tradicional: las instituciones autónomas*. San José: CICAP.
- Monge Alfaro, C. (1994). *Nuestra historia y los seguros*. San José: Ediciones Zufñiga y Cabal.
- Mora, J. (1999). "El Banco Popular y la sociedad costarricense. Una interpretación histórico-social". San José: mimeo.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica) (2011). *Cuarto informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación.
- Quesada, R. (2008). *Ideas Económicas en Costa Rica (1850-2005)*. San José: EUNED.
- Rojas Bolaños, M. (1990) *Ajuste estructural y desajuste social*. San José: CEPAS.
- Rovira Mas, J. (1990). *Estado y Política Económica en Costa Rica, 1948-1970*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Rovira Mas, J. (1987). *Costa Rica en los años ochenta*. San José: CRIES, ICADIS, Editorial Porvenir.
- Sánchez Sánchez, R. (2004). *Estado de bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica*. San José: EUNED.
- Serrano Pinto, G . (2004). *El TLC y los Seguros*. San José: Germán Serrano Pinto.
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. San José: EDUCA.
- Trejos, M.E. (1993). “El PAE III: Continuación del Ajuste”. *Contribuciones*, 2, setiembre: 5-15.
- Valverde, J.M. (1993). *Integración o disolución sociocultural: El nuevo rostro de la política social*. San José: Porvenir.