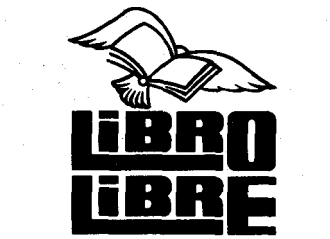
001

Al progreso por la libertad

Una interpretación de la historia costarricense



Serie: Democracia Hoy

002

Documentación Política



003

Miguel Ángel
Rodríguez

Una interpretación de la historia costarricense

Al progreso por la libertad

San José, Costa Rica, 1989

320.97286 Rodríguez, Miguel Angel
R696 a *Al progreso por la libertad: una interpretación de la historia costarricense* / Miguel Angel Rodríguez.
1. ed. San José: Asociación Libro Libre, 1989.
p. 504; (Democracia Hoy)
1. Costa Rica - Historia. 2. Costa Rica - Política. I. Título. II. Serie

ISBN 9977-901-97-X

© Miguel A. Rodríguez
© Libro Libre
Apartado 1154-1250
Escazú, Costa Rica

Impreso por: Litografía e Imprenta Lil. S.A.

Índice

Prólogo 9
Reconocimientos 13
Introducción 15

Primera Parte:
La Sociedad Previsora

Capítulo I
El costarricense 33
Capítulo II
El estado de derecho 52
Capítulo III
La educación 84
Capítulo IV
Las garantías sociales 105
Capítulo V
La democracia 128

Segunda Parte:
La Sociedad Intervenida

Capítulo VI
El rompimiento con la sociedad previsora 165

Capítulo VII
Estructura política: la presidencia imperial 203
Capítulo VIII
Estructura productiva: proteccionismo neomercantilista.....233
Capítulo IX
Estructura social: neofeudalismo 255
Capítulo X
La crisis.....283

Tercera Parte:
La Sociedad Libre, Justa y Solidaria

Capítulo XI
Lo mejor de la sociedad previsora.....297
Capítulo XII
Una democracia participativa: los cambios políticos y jurídicos.....313
Capítulo XIII
Una economía eficiente: las garantías económicas.....344
Capítulo XIV
Una sociedad culta: educación y cultura.....405
Capítulo XV
Una sociedad justa y solidaria: el reencuentro de la fraternidad 421

Notas 457

Bibliografía.....493

Prólogo

El año 48, *¿significó o no una revolución en la historia costarricense*?
Esta pregunta no ha tenido todavía una respuesta de aceptación unánime. No puede encontrarse en los escritos de la historia continuada y más o menos sistemática, porque, en verdad, tal respuesta no existe.

Nuestros historiadores clásicos, convertidos de hecho en los autores de los libros de texto que han servido de guía a estudiantes de la enseñanza primaria y media, se han caracterizado por frenar sus relatos y sus interpretaciones al tratar los hechos posteriores al siglo XIX o, lo más, a los comienzos del siglo actual. Aparentemente, siempre hubo algún tipo de temor para referirse a los tiempos más recientes, tal vez para obviar la inevitable subjetividad a que conduce la interpretación del acontecer contemporáneo.

Y es así como el siglo XX sólo ha sido enfocado parcialmente, no sólo por los historiadores, sino por ensayistas interesados en momentos precisos de nuestra historia. Pareciera que el relato completo y sistemático termina en 1889, el año que se considera como el arranque de nuestra democracia continuada, y un poco sobre el comienzo de la presente centuria. A partir de ahí, casi todo se ha reducido, por una parte, a lo que significaron don Cleto (González Víquez) y don Ricardo (Jiménez) y, por otra, a don Alfredo González Flores, su época y lo que fue el gobierno de los Tinoco. Muy poco se ha escrito acerca de lo que significó la faena pacifista e integradora de don Julio Acosta —después de los dos años y medio de dictadura tinoquista—, y menos, sobre lo ocurrido durante las déca-

das del veinte y del treinta que no esté circunscrito a las personalidades de don Cleto y de don Ricardo. Y es que esta época, la que transcurrió entre las dos guerras mundiales, implica mucho más que lo puramente interno costarricense, dadas las influencias internacionales de pensamiento, sobre todo en lo económico yen lo educativo. Son veinte años citados en forma tan somera por nuestros historiadores, que bien puede decirse que hay un salto en la continuidad para pasar a la interpretación ensayística de lo que fue nuestra historia a partir de los años cuarenta; en el entendido, sí, de que el 48 marca la gran división, pero de ninguna manera —en un entendido más o menos consensual—, sobre lo que ello significó.

Precisamente el autor de este libro —que no es un profesional de la Historia, sino un pensador profundo y constantemente activo—, interpreta la relación entre las causas y los efectos de nuestra vida costarricense, con base general en los más relevantes hechos históricos de Costa Rica a partir de nuestra independencia, y con base específica a partir de 1948.

Este libro, ensayo histórico con el cual el autor pretende provocar un debate con amplia participación ciudadana, se refiere a los dos personajes principales que, con propósitos contrapuestos —y por ello en pugna—, representan a la Costa Rica de antes del 48 y a la Costa Rica que crearon los acontecimientos de entonces.

Su tesis consiste en proponer que el 48 fue una auténtica revolución, dado el cambio profundo que se produjo; sin tomar en cuenta cuál fue el número de muertos, que es lo que algunos discuten para calificar el hecho como revolucionario o no. Tampoco se fundamenta, como lo hacen otros, en que la palabra revolución implica por sí misma un juicio positivo de valor. En otras palabras: el autor parte de que revolución sólo significa cambio profundo en la organización de una sociedad, sin considerar cómo se llegó a ese cambio y sobre la base de que un cambio profundo —revolucionario— puede ser positivo o negativo, ya que sólo cuenta, en lo que a juicio de valor se refiere, lo que ese cambio significó, o significa, para la sociedad.

El primero de esos personajes, el que caracteriza la historia hasta el 48, es la acción previsora de los costarricenses para la convivencia dentro de la Libertad y el Derecho; convivencia necesaria para construir una paz creativa, una solidaridad social eficiente y, con ello, la justicia y el progreso firmes y continuados.

El segundo de los personajes, el del enfrentamiento y la pugna, es la acción estatista interventora que sustituye la libertad de las personas por el dirigismo de los gobernantes, supliendo la iniciativa individual con la imposición del gobierno.

La acción previsora es para el autor, la que construyó un Estado de Derecho y nuestra democracia —la más vieja y estable de la América hispana— y la que creó obras tan concretas como la educación para todos, la seguridad social y la legislación laboral; todo ello, como previsión para enfrentar adecuadamente los requerimientos y los problemas que se presentarían.

La acción estatista interventora, producto de la fuerza revolucionaria del 48, fue la sustitutiva de la previsión y la creadora de la serie de problemas que caracterizan lo que el autor llama la sociedad intervenida, que condujo a una Presidencia Imperial y que originó la crisis que poco a poco se fue generando y creciendo. Su acción fue producto, no de un orden espontáneo, sino de una orden revolucionaria inspirada en ideas y doctrinas que, internacionalmente, surgieron durante el período comprendido entre las dos guerras mundiales y que se pusieron en boga después de la segunda guerra. Ideas y doctrinas originadas, no en la racionalidad científica y la previsión sabia, sino en la desesperación de situaciones anormales y conflictivas.

Este libro sintetiza y enfrenta esas dos épocas dentro de su contenido ideológico y sus consecuencias en lo que se refiere a todos los valores. En ese sentido, parece ser el primero que se aboca a tan necesaria e importante faena. El resultado es una deducción de especial interés que el autor relata, analiza y toma como base para hacer un planteamiento. En términos médicos, el resultado es un diagnóstico para el cual propone un tratamiento.

Realmente, el presente libro, es una tesis política, en el más amplio y objetivo sentido de la palabra. Por ello, es probable que muchos lo consideren polémico y, ¡ojalá así suceda!, que origine... polémica, de la que tan escasos estamos. Tan buen suceso, es el fruto merecido por el esfuerzo de investigación y de reflexión que lo creó.

Cecilia Valverde Barrenechea

Reconocimientos

Cuando, en 1979, disfruté de numerosas oportunidades para intercambiar ideas con Cecilia Valverde durante mi ejercicio de la Presidencia de ANFE, surgió la semilla de una hipótesis que luego, con la colaboración de la misma Cecilia, de Rodolfo Piza Rocafort y de Gabriel Bonilla, fue gestándose hasta dar por resultado este libro. Su ayuda ha sido de tal magnitud, que aparecerían como coautores en la portada, si no fuera porque no son responsables de los errores que él pueda contener.

Conté, además, con la asistencia de dos jóvenes valores: Juany Guzmán y Jorge Porras, quienes efectuaron, con capacidad y dedicación, el trabajo de investigación histórica.

Varios amigos, en diferentes etapas de elaboración, me hicieron el favor de leer borradores y de darme oportunamente sus observaciones. Agradezco sus valiosas sugerencias a Oscar Aguilar, Alberto Di Mare, Jorge Poveda; a mi hermano Gerardo y a mi hijo Andrés.

Por supuesto, mi deuda mayor es con el legado cultural que heredamos y con la sociedad costarricense por la libertad que me ha permitido mantener, ininterrumpidamente desde mis años universitarios, la discusión del futuro con los jóvenes y los estudiosos que se preocupan por nuestro país.

Introducción

Propósito.— Juicios de valor o premisas.— Limitaciones de hecho.— Espontaneidad y grandes hombres.— Políticos y gobernantes.— Conciencia, imaginación y progreso.— Revaluación de nuestro contrato social.

Propósito

Sobre los siguientes interrogantes, están basados los temas que ofrezco al lector de este libro: ¿De dónde venimos los costarricenses? ¿Qué camino hemos recorrido? ¿En qué hemos cambiado? ¿Qué opciones tenemos ante el futuro?

Hace varios años, comencé a desarrollar una hipótesis sobre el particular desenvolvimiento histórico de nuestra sociedad dentro del contexto centroamericano. Según esta hipótesis, a los costarricenses nos caracteriza y diferencia algo que ha sido, por una parte, la capacidad de prever aquellas situaciones conflictivas que el desarrollo nos podía deparar; y, por otra, la actitud de buscar soluciones institucionales que, sin perder el principio de libertad en la sociedad, nos permitan enfrentar tales situaciones.

Esas características fueron, en gran parte, el resultado de una serie de condiciones geográficas e históricas anteriores a la constitución de nuestra república, así como de nuestro subdesa-

rrollo relativo que permitió a los antepasados ver los problemas potenciales del desarrollo, al aplicar ideas elaboradas y ya practicadas en Europa y en Estados Unidos de América.

Nuestro sistema de derecho, su desarrollo constitucional, el sistema educativo, la democracia, las garantías sociales, la atención a la salud, son las instituciones que muestran ese proceso. Por lo menos que lo mostraron, en forma clara, hasta mediados de este siglo.

Y es que la lucha armada de 1948, constituyó una verdadera *revolución,* en el sentido de que quebró este proceso tradicional. El grado de desarrollo adquirido, el avance en el uso de las técnicas económicas y la pretensión de poder diseñar y construir con ellas una "segunda república", cambiaron el rumbo de nuestra historia.

La primera parte de esta obra señala, mediante el análisis de la evolución histórica de algunas instituciones, el desarrollo de *la sociedad previsora* que forjaron nuestros antepasados. La segunda parte, muestra los mecanismos, objetivos y resultados de esa revolución que transformó la manera del actuar público, creando *la sociedad intervenida* mediante el soberbio propósito de dirección central en manos de unos pocos políticos sabios. Pero la crisis de la presente década, terminó con ese arrogante afán, gestado hace cuarenta años.

Del estudio de la labor previsora y del análisis de la etapa constructivista, debemos sacar enseñanzas. La crisis actual nos obliga a escoger: ¿Debemos continuar por esta ruta de muy activa intervención estatal centralizadora del poder decisorio, o debemos introducir rectificaciones que nos vuelvan a poner en el camino de la previsión? En este caso, ¿cómo ordenar —o más bien— cómo rectificar lo que nos ha conducido a la crisis política, económica, social, cultural y moral? Si estudiamos la labor previsora de nuestros antepasados y analizamos aquella fructífera etapa, obtendremos óptimas enseñanzas.

La tercera parte de esta obra pretende señalar algunos cambios institucionales, para retomar la ruta de una sociedad previ-

sora; pero con la madurez y las protecciones que, para su preservación, demanda la experiencia histórica de las últimas cuatro décadas.

Esos son los temas que la obra, en sí, tratará. Sin embargo considero necesario exponer antes de entrar a su desarrollo, algunas consideraciones generales que enmarcan y limitan el análisis y las conclusiones; sin dejar también de señalar que, aun cuando este libro aspira a tener unidad, cada una de sus tres partes constituye un conjunto bastante independiente que puede ser leída por sí misma, sin necesidad de leer las demás.

Juicios de valor o premisas

Creo necesario hacer explícitos, para su discusión, los juicios de valor que orientan las respuestas a los interrogantes planteados. Estos juicios de valor pueden ser aceptados, o no. Su aceptación puede provenir de una visión teológica, de un anclaje de los valores en Dios; o puede originarse en la introspección y el estudio de las características del hombre, al escudriñar su esencia. Alternativamente, estos valores pueden concebirse como el sobrevivir de las creencias que han demostrado ser útiles en el desarrollo de las sociedades, o bien, podemos fundarlos en una ética natural. Por otra parte, podemos concebir esos valores como inmutables, pero sujetos a un conocimiento histórico-geográfico variable; o tomarlos como concepciones totalmente variables, sometidas a una determinante dimensión espacio-temporal. No trataré aquí de elaborar esos asuntos a fondo; a varios de ellos, ya me he referido en otras obras.[1] Lo que considero importante es que, desde cualquiera de esas vertientes, se puede llegar a los valores que dan marco normativo a la presente obra.

Sobre la bondad y conveniencia de estos valores, se puede argumentar a favor, o en contra; pero, en última instancia, su aceptación es un acto de fe, de fe en Dios, en el hombre, en la historia, en la moral. Si se expresan como resultado de un silogismo, la conclusión dependerá de que se acepten las premisas. Su aceptación no es un acto de razón, sino de voluntad; lo cual no impide que los hombres dediquemos usualmente una gran cantidad

de esfuerzos a la conversión de los semejantes, según sean nuestros valores. A lo largo de este libro, señalaré con frecuencia, ventajas y argumentos para estos valores que considero básicos en nuestra cultura, fusión hispanoamericana-greco-romana-judeocristiana. Ahora, los expreso como profesión de fe.

El hombre es un fin en sí mismo. El se hace su vida, y en eso consiste su *dignidad.* Para ello, le es imprescindible *la libertad.*[2] El hombre vive en sociedad; y su libertad en sociedad, es libertad en la ley. La ley configura el orden social que permite a cada persona definir, perseguir y obtener sus propios fines, respetando la libertad de los demás. Para esto, es necesario monopolizar el ejercicio de la coacción en el Estado, lo que a su vez obliga a limitar el ejercicio de su acción.

La libertad implica *responsabilidad.* Sólo puede ser libre quien es responsable; y quien es libre, es responsable de sus actos y de sus consecuencias.

La vida del hombre en sociedad, lo hace deudor de la cultura y la historia. Su deuda para con los demás, lo obliga a *la fraternidad* que, en la cultura cristiana, se transforma en deber personal de amor al prójimo.

La expresión social de la fraternidad, *es la solidaridad,* la opción por los pobres; la preocupación permanente, consciente, sistemática y coherente, tanto en el plano personal como institucional, por los marginados.

A los juicios de valor, sobre dignidad, libertad, fraternidad y solidaridad, agrego uno final: sobre *igualdad. Si* todos somos dignos, si todos somos vida humana, si requerimos todos de libertad para optar por lo que queremos ser, entonces todos somos esencialmente iguales. La *igualdad* consiste en tener, todos, el mismo derecho a la libertad para darnos la personalidad concreta. Así, todos somos iguales en tanto todos somos personas; pero no lo somos, en tanto nos damos una personalidad concreta: la propia.[3]

Limitaciones de hecho

Además de por una visión valorativa, por el acto de fe en los valores que acabo de exponer, el marco de este trabajo está también constituido por una visión fáctica, por una apreciación de los hechos principales en los que se desenvuelve la historia de la sociedad. Sobre los valores, cabe aceptarlos o no; ya que distintos valores nos llevan a diversas conclusiones sobre el orden social preferido. En cambio, sobre los hechos, la posición es distinta. Aquí sí es lícito hablar de errores: los hechos se dan, o no se dan; son así, o son diferentes. Los hechos, al referirse a la realidad, son, al menos en potencia, refutables por ella misma.

Un primer hecho patente es la escasez.' Los medios, aunque sean múltiples, son limitados; en cambio las necesidades, son ilimitadas. El tiempo es limitado en nuestras vidas; los medios materiales son finitos, y también los recursos personales. La escasez nos obliga a escoger: ¿cómo usar el tiempo?, ¿cómo utilizar los recursos materiales?, ¿cómo emplear nuestras fuerzas y conocimientos? La ignorancia y el vivir en el tiempo, son las causas principales de la escasez.

El hombre crea en medio de su ignorancia —ignorancia sobre las reglas físicas y sociales que vislumbramos mediante la ciencia; ignorancia con respecto al futuro y al cambio; ignorancia de los hechos concretos, vitales para el resultado de nuestras acciones—. La ignorancia crea incertidumbre. De ahí que la acción libre nos hace responsables incluso de resultados inciertos. A cada acción, no corresponde un resultado único; sino que éste depende del *estado de la naturaleza* en que se dé; es decir, de las acciones naturales y de los otros hombres que acompañan nuestra propia acción. Todo lo anterior provoca que el conocimiento sea fragmentario y que, además, se encuentre disperso entre todos los hombres. También es fragmentario el conocimiento, porque obtenerlo no es gratuito. Existen costos de información que obligan a tomar una decisión sobre cuántos recursos destinar a obtener conocimiento, y existe una limitación del tiempo que a ese fin se puede asignar.

Pero, además, buena parte de nuestro conocimiento es inarticulable,[5] porque corresponde a lo que resultó de ciertas accio-

nes sin que podamos explicar a otros cómo o por qué se produce ese resultados

Todo lo anterior hace imposible la centralización del conocimiento. La evolución social es, sobre todo, creación espontánea; o sea, no diseñada. Es, en términos de Adam Ferguson, *resultado de la acción humana, pero no ejecución de ningún diseño humano*[7]. El lenguaje, las costumbres, la ley, el mercado, no son creación consciente de ninguna persona ni de ningún grupo. Son el resultado del tanteo y el error, de la invención y la copia; de la sobrevivencia de las instituciones que mostraron en la práctica ser beneficiosas para los grupos sociales que las adoptaron.[8]

Espontaneidad y grandes hombres

Creación espontánea, no significa creación impersonal. Al contrario, son hombres y mujeres de carne y hueso quienes innovan, quienes prueban formas nuevas de hacer las cosas y quienes descubren cosas nuevas que hacer. No todos contribuimos de manera igual al proceso evolutivo. Algunos por capacidad, por circunstancias especiales, o por suerte, aportan mayores cambios que prueban ser eficientes y que son copiados por el resto. Los grupos que, en una misma comunidad, adoptan instituciones más beneficiosas, sobreviven con mayor fuerza; y sus resultados favorables promueven la imitación de sus costumbres, porque la evolución social no es sólo innovación; es también imitación.

En este proceso de imitación, todos, pero no como categorías mentales abstractas, sino como realidades individuales de vida humana, participamos en el proceso espontáneo de evolución social. También el que fracasa en un intento de innovación contribuye al progreso, porque señala caminos sin salida que otros evitan recorrer.

En una sociedad libre, la libertad no es sólo una medida del desarrollo, sino también una condición para lograrlo. Como requisito para el progreso, la libertad se hace presente en dos campos principales: el de la creación o invención, y el de la acción o

imitación. En el primer campo, surgen las nuevas ideas, sean éstas en forma de conocimiento científico o de conocimiento no reflexivo; y en el segundo, las nuevas formas de conducta que prueban ser mejores que las anteriores y se convierten en acción común.

Para el avance del conocimiento científico, es esencial un medio de libertad. La mayoría de los investigadores se dan cuenta de que los progresos del conocimiento no se pueden planificar, ya que generalmente dependen de diversas circunstancias: de la aparición de una intuición genial, o de la combinación de conceptos y aportes que la sociedad brinda al investigador. Planificar el desarrollo del conocimiento, nos obligaría a hacerlo con base en la información que existe al momento de hacer el plan, lo cual necesariamente significa tomar posiciones que sacrifican alternativas de experimentación en el futuro. El conocimiento científico resulta, tanto de esfuerzos sistemáticos, como de afortunados accidentes, así como de condiciones de desarrollo tecnológico y de condiciones culturales aptas para aceptar las nuevas premisas.

La libertad creativa no debe limitarse al campo del conocimiento científico, ya que tan importante como éste, es el saber no expreso que nutre muchas de las formas de acción de la comunidad. La libertad de creación también debe hacerse presente en este campo, a fin de permitir innovaciones.

También la libertad de acción se hace necesaria, para que las mejores formas de actuar, que han surgido de la creación, se hagan de uso común en formas de acción colectiva, mediante su generalizada imitación. Sin ella, la libertad de creación perdería su sentido. Y sería erróneo suponer que, para propiciar el desarrollo del conocimiento, la libertad puede simplemente limitarse a la esfera intelectual. Ni siquiera el progreso del conocimiento científico tendría favorables perspectivas en tales circunstancias, ya que el desarrollo de ese saber depende, en gran parte, del flujo de ideas que proviene de la esfera de la acción, a menudo, de la acción no racional. Esta corriente se agotaría, si la libertad se limitara a la esfera intelectual. Los dos aspectos de la libertad, necesarios para el progreso, son interdependientes. La libertad creativa depende de la libertad de acción. Mediante la libertad de

actuar, la sociedad brinda a sus miembros el instrumental necesario para adelantar en su conocimiento; asimismo les ofrece el objeto de ese mismo conocimiento, o sea, los modos de actuar sobre los que ha de recaer la investigación, a fin de mejorarlos. En otras palabras: se podría decir que, así como la libertad de actuar está condicionada por la libertad de crear (sólo que se puedan dar cosas nuevas es posible imitarlas), la libertad de crear se halla limitada por la de actuar.

Repito: para identificar el desarrollo de la civilización con el progreso del conocimiento, no se debe circunscribir, éste, tan solo al conocimiento explícito y consciente de los individuos; y menos aún limitarlo al conocimiento científico. El conocimiento es algo mucho más amplio: es algo que incluye todas las adaptaciones humanas al medio que nos rodea y al que han sido incorporadas las experiencias pasadas. En este sentido, ni todo el conocimiento es parte de nuestro intelecto, ni nuestro intelecto es todo nuestro conocimiento. El conjunto de las costumbres, prácticas, actitudes emociónales, instrumentos e instituciones, son, en dicho sentido, adaptaciones a experiencias pasadas que se han desarrollado por eliminaciones selectivas de las conductas menos convenientes. Todo lo cual constituye, con mucho, la base indispensable del buen éxito en la acción, de la misma forma que lo es nuestro conocimiento consciente. No todos los factores no raciónales que respaldan nuestra acción, conducen siempre al buen éxito. Algunos de ellos pueden conservarse largo tiempo sobreviviendo a su utilidad; incluso cuando han llegado a ser un obstáculo más que una ayuda. Sin embargo, no podemos actuar sin ellos; es más, el intelecto se apoya en su constante uso.[9]

El hombre, en su continuo ajetreo, no sabe por qué utiliza de esta o aquella manera los instrumentos a su disposición. Ni siquiera entrevé hasta qué grado sus acciones dependen de la forma determinada que tomen. Usualmente, el éxito de sus esfuerzos es dictado por la imitación de hábitos sociales que ni siquiera conoce formalmente.

La interpretación de la historia de Costa Rica, como creación de instituciones previsoras para atender posibles situaciones

conflictivas futuras —que es lo que me propongo plantear en la primera parte de esta obra—, no debe entenderse como el resultado único de la acción de nuestros patricios. Para explicarnos la evolución de esas instituciones, así como para penetrar en el sentimiento de la opinión pública de las épocas pretéritas en que se plasmaron, recurro con frecuencia en el texto a los pensamientos de nuestros grandes hombres del pasado, como portavoces de esa opinión generalizada que se iba creando y modificando. Pero de ninguna manera deberá, este recurso, opacar la verdadera evolución social que se iba plasmando en la adopción generalizada de instituciones beneficiosas para la sociedad, porque permitieron que se diera ese bien común que "abarca el conjunto de aquellas condiciones de la vida social en las cuales los hombres, las familias y las asociaciones puedan lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección."[10]

Los actores de la historia costarricense, no son solamente Don Florencio del Castillo, el Dr. Castro Madriz, Don Mauro Fernández, el Obispo Thiel, Don Cleto, Don Ricardo, el Dr. Calderón Guardia, Monseñor Sanabria. Los actores, son todos los costarricenses en su doble actuación innovadora (sea por creación original o por adaptación de ideas y costumbres extranjeras) y de imitación de esas innovaciones. Los cambios no se habrían producido sin una opinión pública que los aceptara.[11] Además, en buena parte, las instituciones previsoras que se crearon aquí, tuvieron inspiración en las instituciones que entonces se habían destacado como exitosas en otros países, lo que ubica nuestro desarrollo en un contexto: en un contexto mundial. Tampoco se debe interpretar esta aclaración, necesaria para el buen entendimiento de la tesis histórica que planteo, como una disminución de la importancia que han desempeñado en nuestra evolución los grandes pensadores, políticos y gobernantes que en el pasado aportaron innovaciones. Pero, ¿habríanse realizado esos aportes, o habrían sido adoptados si el medio social no hubiese sido propicio para ello? ¿Acaso no se dan también, en otros países del área, aportes similares de sus grandes hombres, sin que se hayan producido en aquellos los mismos resultados que en Costa Rica sí fructificaron?

Políticos y gobernantes

Al pensador, al humanista, al intelectual, al político, les corresponde abrir opciones, señalar ideales, y explicar cambios posibles a sus contemporáneos, para una mejor realización en sociedad de las aspiraciones de sus conciudadanos. Asimismo, convencerlos sobre los beneficios de nuevas instituciones, e indicar modificaciones al orden en el que se desenvuelven los procesos económicos, políticos, sociales y culturales que permitan mejores realizaciones individuales y familiares. En fin, a ellos corresponde interpretar los hechos sociales, para que avance la sociedad en la ruta permanente de la búsqueda de perfección individual y comunitaria.

El gobernante, en cambio, está llamado a un mayor conservadurismo. La introducción de las modificaciones, debe corresponder a movimientos de opinión pública que las respalde; su ejecución, debe reconciliarse con el resto del orden cultural y jurídico que no se está cambiando." Los valores de la sociedad deben ser respetados por los cambios, ya que el orden mismo de la sociedad depende de la preservación de valores que a menudo no entendemos cómo producen sus resultados. Su papel consiste en moderar inclinaciones y opiniones personales, y encarnar los movimientos que las sociedades van desarrollando. Desde luego que la función del gobernante es también educativa en cuanto que ha de señalar posibilidades, comparar resultados y predicar el respeto a los valores, pero no con la libertad del pensador y del político, para "empujar hacia el cambio". Al gobernante corresponde conciliar cambio y tradición. Las metas, y los medios para alcanzarlas, que el político señala, el gobernante debe hacerlas compatibles con los valores de la sociedad y con las restantes instituciones y costumbres. Cuando el gobernante deja de estar limitado por los valores de los ciudadanos y por las restricciones de respeto a las esferas individuales e indeterminadas de libre acción de las personas, se convierte de servidor en soberano.

A Ronald Reagan, el político, le correspondía convencer a sus conciudadanos sobre la bondad de los planteamientos de una nueva política exterior. A Reagan, Presidente de los Estados Unidos, le correspondió ejecutar una política externa dentro de las normas vigentes en su sociedad.

Tal vez en ninguna obra se pueda encontrar una más diáfana presentación de los enormes problemas que ocasiona el gobernante, cuando su acción no está limitada por valores, como en la autobiografía de Albert Speer, el arquitecto y planificador de Hitler.[13]

El gobernante no limitado por valores de su sociedad es, potencialmente, capaz de todos los extremos; y especialmente peligroso cuando se invoca la eficiencia para alcanzar un fin concreto, irrespetando la conservación del orden de la sociedad y olvidando que la bondad de las normas no puede juzgarse con relación a su resultado en un caso concreto, sino a la generalidad de los casos.[14]

Conciencia, imaginación y progreso

En la larga evolución del hombre, ningún cambio ha sido más trascendente que el establecimiento de su conciencia." La posibilidad de interiorizar el yo, de vernos a nosotros mismos dentro de nuestra mente en relación con las ideas de las cosas, nos permite ver las cosas y su relación con nosotros en forma distinta a como las hemos experimentado física o culturalmente. Aquí nace la imaginación." De la imaginación, surge la posibilidad de alterar el medio y nuestras relaciones en forma teleológica, buscando fines concretos. En cuanto a Costa Rica, la capacidad de nuestros antepasados para proyectar posibles condiciones sociales hacia el futuro, les permitió adelantar en la formación de un criterio público previsor de problemas y creador de soluciones; un criterio amplio que permitió a los costarricenses enfrentar luego las situaciones que se presentarían, en forma tal, que no sufriesen mengua la libertad, la justicia y la paz social.

Sin embargo, —y ello es algo que merece especial meditación y análisis— en las últimas décadas, políticos y gobernantes, mayoritariamente dejaron de usar su imaginación para otear el futuro y concretaron sus esfuerzos en tratar de determinar los resultados inmediatos de acciones concretas. En vez de concentrar sus esfuerzos en ir acomodando el orden social, de manera que la generalidad de las acciones individuales obtuviesen resultados

compatibles con sus expectativas, se dedicaron, con una visión de corto plazo, a regular los casos concretos en busca de resultados inmediatos.

La complejidad legislativa y burocrática que resultó de este proceso, soltó al Estado y amarró a la persona. La maraña de regulaciones y el hecho de que los resultados de cada acción dependan de las intervenciones cambiantes del Gobierno, han atrofiado las iniciativas y han desviado los esfuerzos en pro de la lucha por el progreso y la perfección propios, hacia la búsqueda constante del favor estatal. El afán de establecer reglas positivas de acción para cada uno de los múltiples y variables casos concretos, hace de la legislación intervencionista una legislación compleja. Así, por ejemplo, las leyes que se requieren para dirigir la economía en sentido distinto al mercado, no son naturales; son leyes dictadas y sancionadas por los gobernantes. "La economía dirigida —dice Ripert— es una economía que se coloca bajo la obediencia del derecho positivo".[17] En general, ese tipo de legislación ha de seguirle el paso a la vida económica que pretende regular, y sólo puede hacerlo lenta y tardíamente porque la vida económica, cada día, cada hora, en cada lugar, revela un nuevo aspecto.

Los datos económicos son de una gran variabilidad, porque la naturaleza presenta constantemente cambios no previsibles; porque lo mismo sucede con la acción humana; porque la población varía en número y composición; porque los instrumentos de producción cambian en cantidad, clase y estructura; porque las técnicas de producción y la organización del trabajo están en constante cambio; finalmente, porque las necesidades y gustos de los individuos sufren constantes modificaciones. Para enfrentarse a estas continuas y ágiles transformaciones, la legislación intervencionista de la actividad económica tendría que poder seguir el proceso; pero ello no es posible por la naturaleza tan distinta, tan opuesta, entre lo uno y lo otro.

La variación de la ley, en este sistema, no sólo afecta los contratos y las situaciones jurídicas posteriores, sino inclusive las anteriores. No puede aceptar su conservación, y los declara contrarios al orden público que ella misma crea.

Nada tan desanimador como esta legislación variable. El individuo requiere de un porvenir que, en alguna forma, le asegure que puede actuar. Precisamente el contrato es una previsión en ese sentido; pero sólo lo será en verdad, si al menos sus bases jurídicas no van a cambiar, afectándolo. En el régimen intervencionista, esa seguridad no existe. Por necesidad, la legislación es, en él, eminentemente variable.

El resultado es un aparato jurídico de complejidad extrema que obliga a multiplicar las leyes y a realizar actos, nacidos de la discreción administrativa, con fuerza de ley, a causa de lo imposible que resulta cubrir con las leyes el panorama interminable de posibilidades de actuación económica. Como consecuencia, la ley es adaptada a las circunstancias para regular casos concretos, variables en el tiempo y en el espacio. Es así como la administración está llamada a cooperar con la legislación, dando autorizaciones e impartiendo órdenes, al extremo de que se le llega a conceder el poder de juzgar y hasta de crear sanciones administrativas de carácter represivo. Entonces el sistema de Derecho se hace cada vez menos seguro y más frágil, y se constituye en un freno para el progreso y para la eficiencia. "Esta complejidad —escribe Ripert— del orden jurídico es uno de los males más evidentes del tiempo presente".[18]

La tercera parte de esta obra pretende retomar la ruta de la previsión. Es preciso utilizar nuestra imaginación, para determinar los cambios necesarios en el orden general que nos permitan volver a un camino de progreso y superación individual y comunitaria. Para ello, son necesarias transformaciones en la organización del Estado y en las normas que regulan la libertad de acción (principalmente en el campo económico, por ser éste el más intervenido), tanto como el convencimiento sobre los verdaderos valores que promueven el avance social y cultural.

Las medidas concretas que planteo, no son una utopía; se pueden llevar a cabo. En nuestra historia, tuvieron gran vigencia los principios que las inspiran y, hoy, con la experiencia acumulada y con el desarrollo de las modernas tecnologías, deberíamos ser capaces de adoptarlas con mejores resultados. Tampoco pretendo que ellas sean perfectas. Son ideas que requieren estu-

dio, análisis, discusión. Únicamente serían realizables, si una opción pública generalizada las apoyara. Sólo con un debate intenso, con amplia participación ciudadana, sin dogmatismos ni prejuicios, podrían ser perfeccionadas y aceptadas. Provocar ese debate es el afán principal de esta obra.

Revaluación de nuestro contrato social

Podemos conceptualizar la organización política, prescindiendo de elementos de verdad histórica, como el resultado de una contratación social cambiante, en la cual las personas se someten a la ley, en aras de evitar los costos de sufrir el pillaje de otros, y en aras de proteger las pertenencias contra los procedimientos propios de una sociedad anárquica.

De esa misma figura conceptual del contrato social, forman parte también las reglas para organizar el Estado, las reglas fundamentales del orden jurídico que regula la acción política y económica y, tal como lo acabo de mencionar, las normas para determinar la cantidad y asignación de costos de los bienes públicos. Asimismo, son parte del contrato social las normas relativas a los procedimientos para el cambio de todos estos acuerdos.[19]

Este instrumento lógico del contrato social, nos provee de una inmediata idea para su aplicación: la comparación de los beneficios de la vida en una sociedad organizada con sus costos, frente a la sociedad anárquica. A realizar esta comparación, estamos llamados los costarricenses; así como a comparar la organización actual frente a otras opciones.

En nuestra sociedad, las personas, las familias, las empresas y otras asociaciones de individuos obtienen resultados totalmente dependientes de los deseos de la autoridad intervencionista. Los hombres, en este contexto, vamos acostumbrándonos a jugar el papel que se nos asigna y a recurrir a los gobernantes en procura de soluciones para nuestros problemas. Y es así como la propia capacidad imaginativa se atrofia y se enajena. La repetición de situaciones controladas desde un Estado centralista, conservador, autoritario, moldea los esquemas mentales y hace

que perdamos la capacidad que nos otorga la conciencia personal para imaginar arreglos sociales distintos.

Por ello, precisamente, el camino para salir de la crisis que nos agobia, debe partir de un esfuerzo para aprovechar la conciencia y liberar la imaginación. Si emprendemos y seguimos este camino, podremos de nuevo dar dinamismo a las fuerzas innovadoras, creadoras y previsoras que nos permitirán a todos los costarricenses modificar el orden social para que las acciones de hombres libres nos conduzcan al disfrute de una paz creativa, de una solidaridad eficiente y de una justicia social fundada en nuestros valores, apreciada y compartida por todos.[20]

Primera Parte

La Sociedad Previsora

Capítulo 1

El costarricense

—Persona y prototipo. —La pobreza colonial.—La ubicación geográfica. —Individualismo, localismo, igualdad, afanes de libertad. —Espíritu pacífico y conciliador. —Espíritu solidario y caritativo.—Empresario, comerciante y desconfiado.

Persona y prototipo

EN LOS SIGUIENTES CUATRO capítulos me refiero a algunas instituciones que con buen ojo previsor desarrolló nuestra sociedad. Pero antes es preciso intentar un bosquejo del costarricense, ya que es el más importante actor en la historia nacional.

Interesa caracterizar al costarricense de principios del siglo XIX, al antepasado que iba a recibir, junto con la Independencia declarada en Guatemala, la responsabilidad de construir la República. Estos costarricenses, primeros arquitectos de la nacionalidad, tuvieron una manera muy propia de ser, la cual va a ir cambiando con el desarrollo de las instituciones que luego serán señaladas; así como con el desarrollo de los aspectos culturales, económicos, políticos y sociales de la historia.

Siempre, la tarea de describir las características generales de un pueblo a través de muchos años, resulta imprecisa. Por supuesto que fueron muy distintas las personas que existieron en la Costa Rica colonial, y no un prototipo de costarricense. Por supuesto que muchas de esas personas (¿y aun todas?), pueden haber sido muy diferentes al prototipo. De lo que se trata es de abstraer algunas condiciones relevantes de esas personas, de manera tal que resalten elementos realmente característicos de una sociedad, los cuales permitan distinguirla de otras.

Para comprender la Costa Rica de hoy, se hace necesario volverse a la Costa Rica de ayer. El propósito no es hacer un recuento histórico del acontecer nacional; esa es tarea de los historiadores. No obstante, para proponerse hacer un análisis del ser costarricense, es preciso remitirse a trabajos anteriores, sobre todo históricos, que ayudan a orientar la investigación y brindan un valioso aporte que nos permite ubicarnos en el contexto de la época.

En este sentido, considero fundamental tomar en cuenta los trabajos de los investigadores y ensayistas —que se citarán—, básicamente para referirme al contexto social, económico y cultural del período colonial.[1]

Otro instrumento de gran utilidad, para lograr la caracterización del costarricense de esa época, son las crónicas y comentarios de extranjeros que viajaron por el país.

La pobreza colonial

Sobre el período colonial, se han hecho numerosas investigaciones que enfatizan diferentes aspectos, y es posible detectar, en ellas, algunas constantes que lo caracterizan. La primera es la denominada "pobreza colonial"; pobreza debida a la escasez de mano de obra y de explotaciones mineras; asimismo a la ubicación colonial en sólo una porción del territorio. Esta constante, ha sido el punto de partida de los historiadores clásicos; sin embargo, los historiadores más recientes señalan que no es válido aceptarla de manera tan drástica; al menos en cuanto a la clási-

ca conclusión de la igualdad de nuestros antepasados en su pobreza.

La escasez de mano de obra, se daba principalmente por el reducido número de habitantes de la Provincia; debido en parte a la limitada población indígena original (según el Obispo Thiel, no pasaba de 27.000 habitantes) [2] y, en parte, porque el aislamiento y la falta de importantes recursos naturales no fueron atractivos para la inmigración de los colonizadores. A estas causas hay que agregar las invasiones de los zambos mosquitos a las plantaciones de cacao en Matina "[...] que no sólo se llevaban el cacao, sino que tomaban también a los esclavos e indios para venderlos en Jamaica y otras colonias inglesas". [3]

En cuanto a las explotaciones mineras, debemos recordar que el objeto principal perseguido por los conquistadores españoles, era la búsqueda de metales preciosos; meta que no se cumplió en Costa Rica, debido a que no se encontraron aquí yacimientos mineros importantes, sino hasta después de la Independencia.

La ubicación geográfica

La escasez de tierras, está estrechamente ligada a las condiciones geográficas y climáticas del país; por lo que los colonizadores españoles se vieron obligados a concentrarse en el Valle Central, área relativamente pequeña en relación con el resto de la provincia, sufriendo con ello grandes limitaciones. Por otro lado, los colonos se concentraron aún más en las zonas montañosas, lo cual determinó características geográficas muy importantes para el ser costarricense. Sobre este asunto cabe citar a Constantino Láscaris:

"La topografía de país montañoso con valles pequeños al interior de la cordillera y laderas escalonadas hasta el mar exterior, propicia el aislamiento. Además, el país sólo ofrece dos estaciones: seca y húmeda. Los montañeses de país lluvioso se aíslan, apegados a su rincón, formando clanes insolidarios. En el último tercio del siglo XVIII, las autoridades obligarán por la fuerza a concentrarse en núcleos urbanos. Aún así, Cos-

ta Rica se gesta como un país agrario, localista, integrado por familias coexistentes".[4]

Puede afirmarse que, en estas condiciones objetivas del período colonial, a las que se enfrentan los españoles al llegar a nuestras tierras, arraigan las características fundamentales del ser costarricense. La influencia geográfica se manifiesta también en la distribución de tierras. La propiedad de la tierra, en la época colonial, fue predominantemente colectiva. Las tierras de los indígenas usualmente no estaban a título personal, sino colectivo; y eran dedicadas al cultivo de productos de consumo básico. Por lo tanto, la agricultura fue de subsistencia.

No obstante, diversos factores influyeron para que los indígenas fracasaran en su papel de propietarios territoriales. En primera instancia, hay que tomar en cuenta la situación en que ellos se encontraron a raíz de la conquista y la colonización. Es claro que los intereses económicos fueron esenciales en los fines del descubrimiento; y que tales intereses eran rentables, en el tanto que los territorios conquistados fueran explotados. Por consiguiente, es posible considerar los procesos de conquista y colonización como la causa fundamental de los obstáculos que debieron enfrentar los aborígenes, comprendidos los que se opusieron al desarrollo de la propiedad territorial. En realidad, aunque los españoles "organizaron" legalmente la distribución de tierras para los indígenas, a fin de que pudieran obtener propiedades a título personal o colectivo, las leyes que los protegían fueron constantemente burladas.[5] Elizabeth Fonseca resume los principales medios que utilizaron los colonizadores para adueñarse de las propiedades de los nativos:

"Primero, las composiciones fraudulentas realizadas por los españoles, favorecidos por las autoridades que se encargaban de encubrir actos ilegales. En segundo lugar, existió la venta de tierras. Estas transacciones casi siempre eran fraudulentas; aún cuando las autoridades encargadas de utilizarlas daban su visto bueno a la negociación, casi siempre estaban en connivencia con el comprador [...]. Finalmente encontramos la apropiación de parcelas de las tierras comunales por parte de los ladinos, que no tenían medios para llegar a poseer legalmente un pedazo de tierra". [6]

Otro aspecto importante en la distribución y utilización de la tierra, es el concepto sobre la función social y económica de la explotación del suelo. El indígena concibe la tierra como medio de subsistencia; el español, como medio de enriquecimiento. Por esta razón precisamente, las propiedades comunales indígenas no alcanzaron niveles aceptables de rentabilidad, ya que apenas producían para el autoconsumo; y, además, los colonizadores explotaban la fuerza de trabajo de los indígenas en otra labores, en especial, por ser escasa.

Este proceso de disolución de la propiedad comunitaria indígena, fue muy lento. Aunque, en Costa Rica, la expropiación de tierras no alcanzó los niveles de violencia que ocasionó en otros países, sí se les *arrebató* la tierra a los indígenas y se sucedieron los consecuentes estados de tensión, aunque no ligados a la violencia. Más aún, "no se puede negar que la pequeña y mediana propiedad surgida en el Valle Central se fundó en parte a expensas de las comunidades indígenas".[1]

Es preciso anotar, sin embargo, que no debemos hacer generalizaciones sobre tipos de propiedad y sistemas de explotación del suelo para todo el territorio nacional; y que la expropiación de tierras al indígena ocasionó dos consecuencias importantes. Por una parte, desde fines del Siglo XVII, un estrato de la población no poseía tierras; y por otra, las comunidades criolla y mestiza que se asentaron en el Valle Central, desarrollaron un sistema de pequeña y mediana propiedad, aunque con diferencias importantes. Al respecto, Sander expresa lo siguiente:

> "En contraste con el territorio alrededor de Cartago, en donde se dispuso de mano de obra india, aunque escasa, durante un tiempo relativamente largo, en el resto del Valle Central comenzó a desarrollarse durante la colonia la propiedad mediana y pequeña, la cual fue repartiéndose conforme aumentaba la población. El tamaño de una mayor parte de las fincas permitía la explotación por una sola familia, sin ayuda extraña".[8]

Esas características sobre la distribución de la tierra en la época colonial apoyan la tesis de Fonseca, quien afirma:

"Si bien es cierto la mayor parte de la población de Costa Rica vivió en el Valle Central, donde el desarrollo de la pequeña propiedad y el alto grado de mestizaje permitieron un nivelamiento social "por lo bajo", no se debe exagerar *ese* igualitarismo".[9]

Vega Carballo, por su parte, sostiene también que esta exageración sobre el igualitarismo en la economía colonial, es sólo una idea muy romántica que impide el análisis científico de nuestro pasado o. Pero Fonseca, insistiendo sobre el asunto, concluye:

"Sin embargo, no debemos perder de vista la perspectiva que nos brinda la historia comparativa. En nuestro país no se dio una estratificación tan marcada como la hubo en otras colonias españolas en América, donde surgió una verdadera aristocracia terrateniente, como es el caso de México o de Perú. Así, en Costa Rica no se fundó un solo mayorazgo".[11]

Hoy los historiadores se preguntan hasta qué grado esas diferencias, en cuanto a la distribución de la tierra, pudieron haber influido en lo que podemos llamar mentalidad costarricense, incluyendo el individualismo y la vocación de libertad. Desde luego que es muy difícil encontrar respuestas concretas a este tipo de interrogantes, aunque es muy probable que esa circunstancia fuera agente propicio, en unión de muchas otras que, en conjunto, contribuyeron a configurar nuestra manera de ser y, en fin, nuestra nacionalidad.

Individualismo, localismo, igualdad, afanes de libertad

Las características históricas y geográficas señaladas brevemente, así como los comentarios directos de los viajeros, permiten destacar algunos de los rasgos de ese costarricense típico de finales de la colonia.

Por una parte, geografía, aislamiento y pobreza, nos conducen al concepto de un ser humano “individualista”.[12] Por otra parte, la vida de familias solitarias constituye una base para el localismo. La falta de grandes oportunidades de producción y la

escasez de población indígena posible de explotar, implica una situación de relativa igualdad por lo menos entre habitantes de un mismo estrato social; porque hay que recordar la existencia de la esclavitud, práctica antihumana de la que no escapó Costa Rica, aunque haya sido en proporciones mínimas.

En verdad que resulta muy difícil interpretar hasta dónde el costarricense de finales de la colonia, habitante de una provincia aislada, había adquirido conciencia plena de nacionalidad —en el sentido estricto de la palabra—, para aceptar el significado que demandaba la Independencia que nos llegó en 1821. Don Abelardo Bonilla lo niega, aunque admite la existencia de ciertos indicios de tal sentimiento:

> […] existía ya, desde fines del siglo XVIII, un cierto sentimiento nacional y hasta una organización administrativa de tipo nacional, debidos en parte a la obra de las municipalidades, a la bondad y escasa autoridad de los últimos gobernadores españoles, don Tomás de Acosta y don Juan de Dios Ayala y, en parte, a la campaña ideológica del Bachiller Rafael Francisco Osejo.[13]

En cambio otros autores lo afirman. Por ejemplo: Oscar Aguilar Bulgarelli, en su libro *José Santos Lombardo*[14], asegura que hubo fundamentos muy firmes de autonomía. O sea, que el sentimiento de autonomía se fue desarrollando durante la colonia, al grado de poderse hacer patente a la hora de la Independencia; y no por obra de conocimientos o doctrinas, sino por la vivencia. Vivencia autónoma, propia del aislamiento en el cual habían vivido nuestros antepasados y que originó una bien definida actitud —que precisamente es la que permite interpretar de manera muy distinta lo que siempre hemos tomado un tanto como anécdota y un tanto como característica psicológica colectiva, de la que nos reímos un poco para cubrir lo que nos preocupa que sea algo así como debilidad o indefinición—. Y es que *esperar a que se aclaren los nublados del día,*[15] más bien puede tener todo un sentido profundo a la luz de esa autonomía vivencial: el sentido de no actuar apresuradamente por el peligro de perder esa autonomía esencial, independencia real, libertad de hecho. En todo caso, tampoco era completa la carencia de ideas y doctrinas. Prueba de ello, fue la polémica ideológica sostenida entonces, en-

tre el Bachiller Rafael Francisco Osejo y Don José Santos Lombardo, acerca de lo que Costa Rica debía o no debía hacer con motivo del gran acontecimiento de la Independencia. Este sentimiento se hizo patente con la elección de los legados de los pueblos que, en pocas semanas, aprobaron la primera constitución, como más adelante señalaremos.

No podemos dudar de que eso mismo fue lo que ayudó a que, en nuestra tierra, hubiesen tenido buen apoyo todos los afanes de libertad que, en el siglo XVIII, brotaron en Europa y en los Estados Unidos de América. Cuando, con Liendo y Goicoechea, con Florencio del Castillo, con Osejo, con Acosta y con Ayala, y más tarde con Castro Madriz, las ideas ilustradas traspasan las murallas del aislamiento de nuestros antepasados, caen en el suelo fértil de una sociedad de hombres no muy diferenciados ni económica ni socialmente, con vidas independientes y acostumbrados a su autonomía, a su libertad. La prédica posterior y continua del amor a la libertad, por parte de los patricios del comienzo de nuestra República, consolidó características que ya formaban parte del ser nacional.

Antes de referirme a las figuras más reconocidas de nuestra historia, representantes de ese pensamiento y esa actitud, considero justo recordar el nombre de Don Pablo Alvarado Bonilla, a quien se le llama el *Ciudadano Pablo* y se le considera el primer liberal costarricense. Nació en Cartago en 1785; fue maestro de escuela a los dieciocho años, y luego se trasladó a Guatemala a estudiar medicina. Allí estuvo preso debido a sus proclamas de libertad y, en 1821, envió cartas libertarias a los ciudadanos de Costa Rica.[16] El Ciudadano Pablo, fue Constituyente en Guatemala en 1823, y se le ha atribuido la redacción de nuestra primera carta constitucional, el llamado *Pacto de Concordia.*[17]

El Dr. José María Castro Madriz, se distingue por un gran civismo que lo lleva a respetar la libertad de imprenta y de pensamiento; a poner su fe en la instrucción pública, y a sus particulares empeños por defender la cultura de la mujer y la individualidad de la vida humana.[18] Dice Carlos Monge que Castro Madriz "se impuso la heroica misión de crear en los costarricenses una honda comprensión de la libertad, apreciada como el valor supre-

mo a que debe aspirar la existencia humana".[19] De tal manera que su obra consistió en asegurarle a nuestra sociedad la vigencia de principios que, si bien eran conocidos en teoría por las "gentes cultas", había necesidad de afirmarlos como base de la existencia nacional.

El respeto a la libertad de prensa, fue precisamente una de las formas para el cumplimiento de estos propósitos. Y es que, en la obra del Dr. Castro Madriz, se destaca, como algo de especialísima importancia, el hecho de que aun cuando gobernó en época de fuerza, de formación del Estado, nunca negó la libertad de prensa. Su criterio fue que "la libertad de la prensa es un derecho sagrado por la ley, [y] como tal debo respetarla, cualesquiera que sean las consecuencias que de su ejercicio para mí resulten".[20] Esta conciencia profunda de Castro Madriz, sobre la importancia del ejercicio de la libertad de prensa, la corrobora Francisco María Núñez cuando dice:

> [sabía que] la ley del progreso es la libertad, comprendía que la fórmula del progreso, en todos los tiempos y en todos los pueblos, siempre se ha resumido en el mismo principio: la libertad. Por eso la democracia consagra la libertad en todas sus manifestaciones: la expresión del pensamiento en la tertulia o en la asociación; en la tribuna o la prensa. Del resplandor de esta libertad surge el respeto a todas las otras libertades humanas. El Dr. Castro quiso que el pueblo costarricense comprendiera y disfrutara siempre del derecho a la libertad, como un atributo; un legado de los mayores, reafirmado en las tertulias patrióticas; como la gloria de la ciudadanía y el honor de los gobernantes. ¡Costa Rica debe mantener esa tradición de libertad! [21]

Constantino Láscaris afirma que, en el ambiente general del siglo XIX, se entiende por liberalismo hasta el espontáneo individualismo costarricense, lo cual se encontraba en frecuente roce con el intento de los liberales intelectuales de fortalecer un Estado "casi inexistente". Por tal razón, puede afirmarse que es la actitud del liberalismo francés la que domina, a lo largo del siglo XIX, como aspiración. [22]

En éste sentido, resulta interesante mencionar a algunos liberales ilustrados que contribuyeron —además de Castro— a la formación del Estado costarricense.

Bruno Carranza se destaca—en palabras del Dr. Láscaris—como "el prototipo del liberal ilustrado y dedicado plenamente toda su vida a realizar la ilustración del pueblo".[23] El discurso que pronunció en 1870 como Presidente Provisorio de la República, se considera como la declaración más diáfana de principios de su época. Consideremos el siguiente párrafo:

> Conciudadanos: el país necesita para su prosperidad el desarrollo de estas verdades sociales: libertad religiosa; libertad política; libertad económica. Para realizar el gran programa que contienen estas tres libertades, en parte consignadas antes en nuestros Códigos, deben favorecerse las disposiciones liberales del pueblo y el ser conducido por el espíritu recto, inteligente, republicano y nacional: la opinión pública. [...] porque bajo la identidad de estos mismos principios y bajo una misma forma política, aunque en diferentes nacionalidades, es que vendrá a efectuarse la confederación republicana continental de América. [24]

Espíritu pacífico y conciliador

El espíritu pacífico y conciliador que, en alguna forma, es una especie de lugar común, y cuyo señalamiento se repite a veces con desconocimiento de su auténtica significación, en verdad hay que buscarlo en el *Pacto de Concordia,* donde está plenamente reflejado. Forma parte de las características del costarricense, habitante aislado entre montañas que recibe en sus manos la tarea de formar su nación. En verdad que eso de "espíritu pacífico y conciliador" hay que entenderlo muy bien: podría argumentarse que las luchas entre anexionistas y separatistas (1821-1825), la Guerra de la Liga (1838), el derrocamiento de Morazán (1843) y la Campaña Nacional de 1856, así como la caída y fusilamiento de Mora, descalifican la tesis de un espíritu pacifista y conciliador; pero eso depende de qué es lo que hemos de aceptar como paz y conciliación. Debe tenerse en cuenta que las dos luchas primeramente mencionadas —las únicas totalmente internas—, fueron de dimensiones muy reducidas y que rápidamente San José y Alajuela, como victoriosas, lograron llegar a acuerdos con la Vieja Metrópoli y con Heredia. En mayor grado, se prueba el espíritu pacífico y conciliador con los hechos de 1884-1889, los cuales comprueban que, frente a las que parecían irreconciliables diferencias que llevarían a una cruenta batalla, se

optó por el entendimiento. Este episodio muestra, junto con las renuncias de los coroneles Blanco y Salazar —con las cuales terminó el temprano dominio militar que ejercieron—, indicios claros y concordantes del espíritu nacional que se ejemplariza en la bella y famosa expresión de don Alberto Echandi: "La Presidencia de la República no vale una gota de sangre de un costarricense".

Espíritu solidario y caritativo

Desde tempranas épocas de la República, encontramos el desarrollo de asociaciones voluntarias de ayuda, construidas con el espíritu participativo de nuestros individualistas antepasados. Ya desde muy temprano, se habían fundado las "sociedades de amigos del país". Otra de estas instituciones, la Sociedad Económica Itineraria (o *Junta Itineraria,* como se llamaba comúnmente), fue una corporación que reunió a comerciantes, agricultores e intelectuales costarricenses interesados en que el naciente Estado tuviera buenas vías de comunicación y medios de transporte, factores fundamentales para el desarrollo económico que ellos propiciaban.

Según lo demuestra el historiador Ávila Bolaños, la *Junta Itineraria* se organizó imitando a dos asociaciones de origen europeo: los Consulados de Comercio y las Sociedades Económicas de Amigos del País, instaladas también en América desde la Colonia.[25] Esta Junta, llevó a cabo una importante labor material. Sobresalen la construcción de la carretera nacional y el mejoramiento del Puerto de Puntarenas; el camino de San José a Cartago, como parte de la misma carretera; los esfuerzos realizados para abrir el viejo camino a Matina y los trabajos del camino a Sarapiquí, —la segunda gran obra de la Sociedad, después del camino a Puntarenas—. Afirma Ávila Bolaños que la obra material de la institución es una de las más positivas de este tipo de sociedades en América.[26]

Su influencia en el desarrollo del país, además trasciende a otros niveles. En el campo intelectual, expresa los principios del movimiento ideológico de la Ilustración: "[...] pocas manifesta-

ciónes de tan importante ideología —nos dice Bolaños— denuncian con tanta claridad su proyección en nuestro medio, como la Junta Itineraria".[27] Además, desde el punto de vista económico se distinguió por su carácter liberal: "El espíritu de empresa, el valor del trabajo, el esfuerzo individual, el afán de progreso, el deseo de lucro, —expresa el citado autor— son principios que guiaron a los integrantes de la corporación".[28]

En el campo social, la Junta constituyó una manifestación del principio gremial, corporativo. En ella, se asociaron los agricultores y comerciantes vinculados por intereses comunes. Ambos adquirieron conciencia de grupo con fines similares, y dieron origen a la que ha sido llamada *oligarquía cafetalera* —nombre que deriva del producto más valioso en sus actividades comerciales—, cuyas características así las resume Bolaños:

"Era una minoría de gran poder económico, que combinaba las actividades agrícolas con las comerciales, tanto de exportación como de importación. Muchos tenían organizadas casas de comercio o almacenes en Puntarenas y San José, lo mismo que en las ciudades de Alajuela, Cartago y Heredia. El grupo disfrutó de prestigio, lo cual les facilitó la intervención activa en casi todos los asuntos públicos".[29]

Esta Sociedad Económica Itineraria tuvo, de este modo, importancia decisiva en el progreso del país, en momentos en que era preciso consolidar un producto de exportación que trajera divisas, para continuar el desarrollo. Los costarricenses vinculados a estas labores, se organizaron mediante la Junta para que, en forma común se llevara a cabo una labor que trascendiera los intereses puramente económicos y nos heredara un espíritu participativo y solidario en la formación del Estado costarricense. De algún modo, la Junta Itineraria, a pesar de su corta duración (1843-1854), es una expresión más de la mentalidad previsora de nuestros "individualistas" antepasados.

Otra organización que, aun cuando persigue fines diferentes a la Sociedad Económica Itineraria, expresa el carácter solidario y caritativo del costarricense, es la Junta de Protección Social de San José, creada en 1845. Su logro fundamental puede comprenderse mejor a través el siguiente párrafo:

"[...] para que las actuales y futuras generaciones del país conozcan cómo se dieron los primeros pasos en Costa Rica en el campo de la medicina y quiénes fueron los hombres que en los albores de nuestra nacionalidad, con abnegación y sacrificios personales, sentaron las bases de las estructuras que hoy se tienen para la protección de la salud de los costarricenses".[30]

Inicialmente, esta institución adoptó el nombre de *Junta de Caridad* y se constituyó en una casa pública de beneficencia, con el nombre de *Hospital San Juan de Dios.* La cita siguiente recoge las primeras iniciativas de la Junta:

"Por la importancia que tiene para la economía futura de la Junta de Caridad, cabe mencionar el origen de la Ley de Lotería Pública. La Junta pasó la iniciativa a consideración del Poder Ejecutivo en octubre de 1845, y viene firmado el documento por don Nazario Toledo. Se solicitaba el establecimiento de una Lotería de beneficio del Hospital San Juan de Dios".[31]

Para 1848, mediante leyes y decretos, se confirió a la Junta la responsabilidad de proveer todo lo que creyera necesario para la erección del Hospital. Se comienza la construcción con los dineros recaudados por la Junta; y, en 1852, Monseñor Anselmo Llorente y La Fuente asumió su Presidencia y también fue su benefactor, como lo relata la cita siguiente:

Después de él [de Monseñor Llorente], continuando con la tradición de cooperación estrecha entre la Iglesia Nacional y la Junta, los Obispos de San José se han considerado por Ley miembros natos de la Directiva de la Junta y como tales, han brindado su constante apoyo a las labores de la institución a través de las décadas de su historia. Monseñor Llorente, no sólo dio sus servicios personales a la Junta, sino que también la benefició con sus donativos.[32]

El Patronato de Hermanos se crea mediante decreto emitido por don Jesús Jiménez, en octubre de 1863; y lo conforman personas que, por su espíritu solidario y caritativo y por su solvencia económica, se comprometen a contribuir al alivio de tantos enfermos y necesitados.[33]

Con respecto a este punto, se ha demostrado cómo el pueblo costarricense expresó su espíritu de solidaridad, de generosidad y desinterés en favor de sus hermanos que sufren; y que esta actitud, ha permanecido hasta hoy, durante toda la historia de la Junta de Protección Social."

También es importante, en este capítulo, consultar la obra *El Movimiento Obrero en Costa Rica, 1830-1902,* en la cual hay referencias muy claras sobre la formación de sociedades mutualistas y cooperativas durante el siglo XIX.[35]

Empresario, comerciante y desconfiado

El carácter emprendedor del agricultor individualista que fue nuestro tatarabuelo, lo captamos con claridad en el desarrollo de la actividad cafetalera. De acuerdo con Don Cleto González Víquez, [36] las primeras plantas de café fueron traídas a Costa Rica por el gobernador Tomás de Acosta en 1808; quien, en una nota dirigida al comandante de Matina, le indicaba que había adquirido café de un zambo mosquito. Este hecho motivó a González Víquez a suponer que el café que se empezó a cultivar en Costa Rica provenía de Jamaica, ya que precisamente con esa isla era con la que comerciaban los zambos mosquitos. Pero investigaciones recientes, han mostrado documentos en los cuales se indica la existencia de semillas de café enviadas a Costa Rica desde Panamá en 1791.

En los primeros años de introducido el café en Costa Rica, no pasó de ser un simple arbusto de carácter ornamental que lucía en los jardines de las casas de los poblados existentes en el Valle Central del país, zona de los terrenos más aptos y el clima más adecuado para su cultivo.

Durante los últimos años antes de nuestra independencia, se empezaron a crear las condiciones para que el café llegara a convertirse en una actividad de carácter comercial que interesaba desarrollar, tanto a las autoridades como a los ciudadanos corrientes.

Para 1821, se conoce de repartos de matas de café entre los indigentes, en forma gratuita, a fin de que las cultivaran y se familiarizaran con ellas. La Asamblea Nacional de 1831, impulsa el cultivo de esta planta al decretar "que cualquiera que cultivara café por cinco años en tierras baldías, podría reclamarlas como suyas". [37] A esta decisión, se van sumando nuevas "órdenes municipales" que se aprobaron, con el mismo propósito, en los primeros años de vida independiente. Asimismo se empezó la concesión de terrenos a quienes quisieran dedicarse a la siembra, con la única condición de que cercaran las tierras. Inclusive, en algunas municipalidades como las de Cartago y La Unión, se estableció un número mínimo de matas que debía sembrar cada persona.

Sin embargo, hay que hacer notar que, aun con el impulso dado por los primeros gobiernos a esta actividad, no se formaron en Costa Rica grandes extensiones de tierra en manos de una sola persona, sino que la característica fue más bien la existencia de pequeñas y medianas propiedades; o sea, un caso contrario a lo sucedido en otros países centroamericanos, como Guatemala y El Salvador, en donde se formaron latifundios en manos de unas pocas personas o familias. Esto pudo haberse debido a varias causas: por una parte, a las características de nuestra pobreza colonial comentadas anteriormente —escasez de mano de obra, difíciles condiciones topográficas, ausencia de importantes explotaciones mineras, etc.—, que influyeron para que las estructuras coloniales adquirieran rasgos muy particulares con respecto a otros países de la región.

En efecto: es posible identificar algunos contrastes entre las pautas del desarrollo de café en Costa Rica y Guatemala durante el siglo XIX. El peso de las estructuras coloniales era mucho mayor en Guatemala que en Costa Rica en todos los órdenes, como lo aclara José Luis Vega:

> La primera [Guatemala] se asemejaba más al modelo de capitanía colonial española con una economía más evolucionada, aunque claro está, inserta en las modalidades patrimoniales y mercantilistas con las que intentaba sobrevivir fuera de su cuna el feudalismo hispánico tardío.[38]

Es decir, el desarrollo cafetalero en Guatemala se dio en condiciones de abundancia de mano de obra y tierra, y de un gran fortalecimiento de la estructura autoritaria del Estado que, en forma temprana y decisiva, intervino en aspectos fundamentales del negocio cafetalero en beneficio de las nuevas capas sociales, impulsoras de las otras formas de explotación social y agroeconómica en las zonas del interior. Por otro lado, se implantó un sistema organizado de coacción sobre la mano de obra indígena, para garantizarse fuerza de trabajo abundante y barata. Costa Rica, por su parte, no contaba con relaciones generalizadas de servidumbre que pudieran ser readaptadas en el marco del desarrollo cafetalero. En este mismo sentido, Vega Carballo aclara:

> Sin población indígena abundante como en Guatemala, sin gran minería colonial e incapaces de encontrar una forma de ligarse al mercado internacional (problemas en vías de comunicación y acceso a mercados), los grupos gobernantes de Costa Rica nunca tuvieron el ascendiente sobre la población local, los movimientos, asentamientos y formas de sobrevivencia que tuvieron sus congéneres más poderosos y diversificados de Guatemala [...], y la pequeña propiedad fue la norma, notándose la ausencia de grandes latifundios privados o eclesiásticos.[39]

Finalmente, la intervención estatal, en el proyecto cafetalero, fue menos directa y violenta que en Guatemala; esto es, fue decisiva la protección del Estado como instrumento de sanción de la conducta empresarial del cafetalero y del beneficiador; pero no fue utilizada tal intervención como maquinaria para coaccionar a la mano de obra, para reclutarla, trasladarla y esclavizarla. Porque en Costa Rica concurrían, según lo expresa la siguiente cita, circunstancias diferentes:

> En momento alguno fue el Estado instrumento que impidiera la diferenciación del mercado ocupacional, el surgimiento de una clase media rural y de una peonada con cierto poder adquisitivo la cual aunque subordinada al complejo hacienda beneficio, podía ser reclutada dócilmente en los alrededores del complejo, sin dislocar sus lazos comunales o familiares tan drásticamente como en Guatemala.[40]

Este puede ser otro motivo por el que el desarrollo cafetalero se basara fundamentalmente en la pequeña y mediana propiedad, en tanto los productores familiares no fueron objeto de vio-

lentos desplazamientos hacia otras zonas del país, permitiéndoles conservar sus parcelas.

Finalmente, la capacidad previsora de nuestros antepasados facilitó, a través del Estado, como ya lo hemos señalado, un reparto amplio de terrenos para que se dedicasen al cultivo del café. Lejos de coaccionar el empleo de grupos de trabajadores en la gran hacienda, los gobernantes previsores fomentaron la pequeña finca cafetalera

Este potencial desarrollo del café, hizo que, con el transcurso de los años, se fuera incrementando todo un proceso de comercialización; sin embargo, dicho proceso pronto tuvo que hacer frente a sus problemas de mercado. La escasa población de principios del siglo XIX[42], no constituía, de ninguna manera, un mercado interno lo suficientemente amplio como para que esta población consumiera todo el café que producía. La consecuencia fue, por tanto, la necesidad de buscar mercados para colocar el producto fuera de Costa Rica.

Claro está que tal perspectiva era, para la época, toda una empresa de gran envergadura: no existía en Costa Rica la infraestructura económica adecuada para la exportación, ni menos aún la experiencia en la agricultura comercial; igualmente eran pocos los contactos que había con los mercados extranjeros, como para pensar en acceso al crédito. Otros de los problemas, a los que se enfrentaba la posibilidad de exportar café, eran la falta de mano de obra suficiente y oportuna, y la ausencia de vías adecuadas de comunicación que permitieran transportar el producto desde el Valle Central hasta la costa del Pacífico.

No obstante todo eso, con los años, prevaleció el deseo de convertir el café realmente en una fuente proveedora de riqueza para el país, que aumentara la actividad comercial de los costarricenses. Con ello, también se fue creando la infraestructura básica necesaria que permitiera aumentar la producción. Por lo tanto —como dice Carolyn Hall— "no se exagera al atribuir el desarrollo de la infraestructura económica moderna de Costa Rica, en gran parte al único deseo de establecer comercialmente el cultivo del café".[43]

Con el desarrollo comercial de este producto, empezó una nueva etapa para nuestra nación, pues se establecen nuevos lazos con mercados extranjeros. Europa fue nuestro primer mercado del café; y, hacia el año de 1832, Jorge Stiepel, alemán residente en nuestro país, el primero en exportar café, enviando un primer cargamento por barco hacia Chile, en donde fue adquirido por europeos que lo reexportaron hacia el viejo continente.

Esta nueva experiencia, si bien marcaba un hito en el desarrollo comercial de Costa Rica, no representó una situación muy ventajosa para nuestros productores; pues el café que cultivaban debía recorrer un camino muy largo —vía Chile— antes de llegar a su destino final en Europa, con la consiguiente pérdida de calidad por tan largo viaje.

Esa situación se mantiene hasta 1843, fecha en que William Le Lacheur llegó al puerto de Caldera en su velero "The Monarch" y negoció la compra de café para ser exportado directamente a Londres. Este primer embarque de Le Lacheur, consistente en 5.505 quintales, era la siembra de varios pequeños productores, quienes entregaron su café al inglés sin que les pudiera pagar inmediatamente, pues no disponía de dinero; actitud que muestra, por parte de nuestros cafetaleros de mediados de siglo XIX, la decisión de correr los riesgos inherentes a la vida comercial. En 1845, Le Lacheur volvió a Costa Rica con más barcos a pagar su deuda y a iniciar su flujo comercial entre Europa y Costa Rica; pues, al regresar de Europa con sus barcos para llevar más café, aprovechó para traer mercancías manufacturadas de Inglaterra, como por ejemplo telas finas.

El desarrollo de la actividad cafetalera produjo, en el costarricense, una vocación por el comercio y un deseo de emprender. Refiriéndose a la primera mitad del siglo XX, recuerdo que mi padre, quien fue empleado de empresas comerciales, decía que éste es un país de fenicios, o sea de comerciantes. Tal vez la afirmación resulte hoy increíble e inclusive para algunos ofensiva, por el ataque sistemático que, en las últimas décadas, se ha lanzado sobre los comerciantes; y por el espíritu buscador de seguridad y temeroso del riesgo que predomina ahora. Pero aún hoy, un 18.9% de la fuerza laboral, o sea 159.000 personas laboran en el

comercio; contamos con miles de pequeños comerciantes, más todos los pequeños artesanos, agricultores, industriales y ganaderos, quienes —aparte de los que se dedican a los servicios y las profesiones liberales—, en términos generales, todos ellos son comerciantes.

Aislado, individualista y emprendedor, también el montañés costarricense del siglo XIX —y del XX— fue desconfiado.[44] Este carácter se reflejó en los intentos que, desde temprano, realizó el costarricense por crear un gobierno de leyes y no de hombres, de preceptos y no *de* autoridades; y en las grandes limitaciones que, desde el inicio, se impusieron al ejercicio del poder estatal. Esto nos lleva al tema del desarrollo de nuestro Estado de Derecho.

Capítulo II

El Estado de Derecho

Una creación previsora.—El Estado de Derecho.—La Ilustración y el Estado limitado.— El proceso constitucional.— La legislación común.— Desarrollo del Poder Judicial.

Una creación previsora

UNA NACION QUE RECIBE la noticia de su Independencia, treinta y ocho días después de declarada en Guatemala, y que inicialmente acuerda adoptar la resolución de León[1] y *esperar a que se aclaren los nublados del día* —expectativa que puede tener la significación tradicional de un espíritu desconfiado, o mejor aún, de un espíritu alerta ante su autonomía de hecho—; una nación escasamente poblada por montañeses individualistas, pobres y aislados, y que sin embargo muy poco después, el 1° de diciembre del mismo año de 1821, emite su primera constitución —el Pacto Social Fundamental Interino de la Provincia de Costa Rica, más conocido como *Pacto de Concordia—,* es indudablemente una nación empeñada desde temprano, como explicaré, en vivir y elaborar un Estado de Derecho. ¿Por qué? ¿Para qué?

¿Para qué era importante, sino para el futuro, elaborar todo el sistema de garantías constitucionales y judiciales que limitara el poder del Gobierno, si ese Gobierno prácticamente no existía, y el brazo de la corona apenas se había sentido en tan recóndito escondite del Imperio Español? No era imperativo en aquellos momentos y, sin embargo, fue nada menos que el sistema de representación popular el que se creó como anticipación —que hoy podemos catalogar como una de las muestras más evidentes del espíritu previsor que caracterizó a nuestros antepasados—.

En el estudio de esta primera Constitución, observamos con claridad las características previsoras de la sociedad costarricense del siglo XIX y de la primera mitad del XX. Una sociedad que tomaba medidas para la configuración del orden social, mediante normas generales que propiciaran el desarrollo del individuo en libertad —y que lo hacía cuando esas medidas no eran de inmediato necesarias, pero sí imprescindibles para el futuro—, fue en verdad una sociedad previsora. La consolidación del Estado de Derecho garantizaría la libertad y protegería del autoritarismo a la futura sociedad costarricense que, al desarrollarse, haría necesario el establecimiento de un gobierno fuerte, pero limitado desde su inicio.

El Estado de Derecho

¿Qué entendemos por Estado de Derecho? Es el Gobierno de la ley mediante la asignación de competencias, la división de poderes, la seguridad del debido proceso judicial y la revisión de las actuaciones administrativas. "[...] nos ha enseñado una experiencia eterna —dice Montesquieu— que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría!, ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas".[2] En vista de la anterior afirmación de Montesquieu, y de que la sociedad libre debe tener presente el dicho de Lord Acton "El poder siempre corrompe", se debe organizar el poder público, de manera que su uso no implique abuso ni corrupción. Varios principios son esenciales para tal fin: ejercicio del poder a través de órganos competentes,

división del poder de modo que "el poder detenga al poder", seguridad de acceso a una vía común para el debido proceso judicial y revisión judicial de las actuaciones administrativas. Escribíamos en otra ocasión:

El primero de estos principios, que tienden a evitar el abuso del poder y la corrupción de quienes lo ejercen, es corolario de la limitación de la actividad estatal. El Estado sólo puede realizar aquellos cometidos que se le hayan encomendado, y sólo puede efectuarlos a través de los órganos especiales, a los cuales se les haya conferido su realización. No puede haber actuación estatal sin potestad previa originada en el ordenamiento que regula el sistema de gobierno. De esta manera por medio de la asignación de competencias, no se confía el poder al arbitrio de los hombres, sino que el ejercicio del poder que realiza el titular del órgano, está limitado por la potestad o competencia atribuida al mismo.[3]

Sólo está permitido al Estado, lo que la ley expresamente le permite. Sólo está prohibido al individuo, lo que la ley expresamente le prohíbe. La ley es, en su esencia, una medida general y abstracta, que toma decisiones a largo plazo, referentes a casos posibles pero no determinados. Por lo tanto, la ley no hace referencia a personas, lugares u objetos particulares. Claro que toda regla general está llamada a particularizarse, en su aplicación, a los integrantes de la generalidad; pero la característica de ese ser general de la ley, es la validez, para cada uno en particular, del precepto dictado para todos. Si la aplicación de la norma general es necesariamente individual, su validez es general, ya que la regla se establece en abstracto, sin tomar en consideración individuos o casos particulares.

En una comunidad apegada a la libertad, el Estado —y sólo el Estado— puede ejercer coacción sobre las personas con el castigo que es su medio principal. Pero en una comunidad tal, también es preciso reducir al mínimo la coacción que el Estado ejerce, a fin de hacer máxima la libertad que los individuos disfrutan. Si al Estado le es lícito invadir, mediante métodos punitivos, la esfera privada que protege a los ciudadanos, esa acción no puede quedar al arbitrio de quienes ejercen el poder; únicamente puede llevarse a cabo, en ejercicio de una disposición general previa y debidamente promulgada. De otra manera, es im-

posible preservar la libertad externa de los ciudadanos. El principio *nullum crimen nulla poena sine previa lege* es, por lo tanto, una de las reglas fundamentales de la sociedad libre.[4]

Evidentemente, el sistema jurídico de una comunidad no puede prever todos los casos posibles que requieran su intervención y el ejercicio de la coacción estatal. En una sociedad libre, será por ello necesario que la ley contenga algunas disposiciones que no delimiten con toda precisión los casos en que procede aplicarlas, sino que otorguen cierta *discrecionalidad* a los organismos encargados de su ejecución. Frente a estos casos, la libertad se salvaguarda mediante las medidas que limitan, en forma general, la acción del poder político. Principios como el de la revisión judicial, hacen imposible la utilización arbitraria de la discrecionalidad.

Pero, en la mayoría de los casos, la preservación de la libertad depende de las características mismas de la ley. Una comunidad que desee salvaguardar la libertad, no puede permitir que sus organismos legislativos se dediquen a distribuir favores y a establecer discriminaciones. Cuando tal permisión se da, quedan desprotegidos los intereses de la comunidad como un todo, y se utilizan los poderes públicos en beneficio exclusivo de grupos particulares.

No se puede legislar para la libertad, cuando se legisla para el caso particular; ni se pueden reconocer los efectos beneficiosos o perjudiciales de la ley, si esta se observa únicamente en relación a un caso particular. Ampliemos algo más, citando a Hayek:

> La justificación de una determinada norma de Derecho debe ser su utilidad, incluso aunque esta última no sea demostrable mediante argumentos racionales y se conozca únicamente porque la norma, en la práctica, ha demostrado ser más conveniente que ninguna otra; sin embargo, y en términos generales, sólo la regla como un todo debe justificarse; no cada aplicación suya. La idea de que cada conflicto en el campo de la ley o en el de las costumbres debiera decidirse como le pueda parecer más conveniente a alguien que comprendiese todas las consecuencias de la decisión, envuelve la negación de las necesidades de las reglas.[5]

Se puede explicar el sistema en el cual la acción coactiva del Estado se limita al cumplimiento de reglas abstractas generales, como el resultado de un movimiento del estatuto a las leyes generales e iguales. El estatuto, como lugar asignado a cada individuo en la sociedad, corresponde a una organización política en la cual las normas no son generales, sino singularizadas para determinadas personas o grupos, a los cuales confieren derechos especiales o imponen deberes particulares. Su antípoda es el imperio de las leyes generales; de las reglas que son iguales para todos.

La diferencia, entre el estatuto y las reglas generales, consiste en que estas últimas, propias de una sociedad libre, hacen que los individuos tengan una esfera de acción propia y claramente reconocida, distinta de la esfera pública. Esa esfera de acción propia, surge y se mantiene en virtud de que los individuos no están obligados a obedecer cualquier clase de órdenes, sino que únicamente están en la obligación de seguir reglas igualmente aplicables a todos los ciudadanos.

Para que el reconocimiento de las esferas individuales de acción favorezca la libertad, y no se convierta en un instrumento de coacción, su extensión y contenido no deben fijarse por la asignación deliberada de cosas determinadas a hombres determinados. Si lo que se incluyese en la esfera privada de un hombre determinado fuese resultado de la voluntad de otro hombre o grupo de hombres, se encontraría el primero sujeto a la coacción del o de los segundos. En la sociedad libre, la esfera individual incluye todas las acciones que no han sido explícitamente prohibidas por una ley general.

Cuando el hombre obedece leyes generales y abstractas, establecidas con independencia de su aplicación a su caso, no se halla sujeto a la voluntad de ningún otro hombre y es por lo tanto libre. Si la regla legal fuese establecida para su caso concreto, el hombre se encontraría sujeto directamente a la voluntad del legislador, el cual le podría imponer metas distintas a las suyas personales, quitándole de este modo la libertad social. Mientras el ciudadano de la sociedad libre se mantenga dentro de los límites de las leyes conocidas, no tiene necesidad de solicitar permi-

so de nadie, ni de obedecer orden alguna. Todos los aspectos de la libertad se ven en peligro, cuando se ataca alguno de sus fundamentos; y, cuando se ataca la generalidad de la ley, se atenta contra una de las bases imprescindibles de la libertad.

Como las leyes de la naturaleza eliminan ciertas posibilidades a la acción del hombre y le ofrecen un marco —en el cual su "poder" se encuentra circunscrito sin limitar su libertad—, así también y de la misma manera actúan las reglas generales del derecho, eliminando ciertas posibilidades de acción, pero no limitando la elección entre ellas a una determinada acción impuesta por otro hombre.

Las normas legales adoptadas por la comunidad, deben constituir una adaptación de la sociedad misma al medio en que los ciudadanos se desenvuelven, y a sus características generales. Por lo tanto, las leyes deben servir para ayudar a los individuos a formular planes de acción que tengan probabilidades de ser ejecutados con buen éxito. Las leyes generales y abstractas no limitan; por el contrario, aseguran y protegen la libertad social del individuo, en tanto cuanto sean necesarias para facilitar a los individuos sus propias y personales metas.

Pero la legislación general, ante cuyo incumplimiento surge la única posibilidad legítima de recurrir a la fuerza, es el punto final de un proceso que probablemente cierre algunas posibilidades a la voluntad individual; y si tal legislación se multiplica, disminuyen notablemente las posibilidades de elección, hasta el punto de que la autoridad puede sustituir la iniciativa y libertad personales. La cita siguiente de Bruno Leoni, ampara y confirma nuestra reflexión:

> Parece ser incuestionable que sobre esa base correspondería eliminar la legislación, cuando ella fuera utilizada meramente como un medio para someter a las minorías, a fin de tratarlas como bando perdidoso. También parece incuestionable que debiera no utilizarse el proceso legislativo, siempre que para las personas resulte posible alcanzar sus objetivos propios sin depender de lo que decida un grupo y sin constreñir en realidad a otras gentes a realizar lo que jamás hubieran realizado, sin ser constreñidas a ello. Finalmente, parece obvio que siempre

que haya alguna duda en cuanto a las ventajas que ofrece el proceso legislativo, comparándolo con alguna otra clase de proceso, en cuanto a establecer reglas para nuestra conducta, la adopción del proceso legislativo debiera ser resultado de una ponderación muy precisa".[6]

Para que exista la libertad, es necesario, según los términos de Montesquieu, que el régimen político sea moderado. La libertad sólo existe cuando no hay abuso de poder. Así diserta sobre el asunto Eduardo Ortiz:

> Un régimen moderado es aquel en que hay división de poderes, de modo que sea el mismo poder, y no el individuo ni la masa, los que controlen el poder. Pero, sobre todo, será aquel régimen que está sometido a la ley, como mandato impersonal y abstracto, desarraigado de toda referencia al prestigio de una persona o grupo. La moderación viene precisamente de que el poder se debilita cuando se independizan unas de otras las diversas etapas en la vida de una ley. En cambio se fortalece si todas se concentran y confunden en una sola persona.[7]

Precisamente, para instaurar este autocontrol del poder (limitación del poder mediante el poder), se crean varios grupos de órganos y se distinguen las tres funciones básicas, todas las cuales representan un momento de la vida de la ley. "La legislación —escribe Ortiz— la crea, la administración la aplica como medio, la jurisdicción como fin, para mantener su eficiencia".[8] Ninguno de los poderes puede hacerlo todo, y cada uno de ellos necesita de los otros, que son independientes funcional y orgánicamente. De aquí que ninguno tenga la capacidad para realizar actos arbitrarios.

Dos elementos intervienen, pues, en la división de los poderes: La separación de las autoridades superiores del Estado y de su competencia, y el establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos recíprocos entre las facultades de los poderes diferenciados.[9]

Un elemento esencial, para que se dé el Estado de Derecho, es la existencia de un sistema completo de responsabilidad de la administración y de revisión judicial de sus actos. La actividad de la administración contrasta con la de legislar, ya que signifi-

ca la persecución de objetivos específicos y cambiantes día con día. Su tarea consiste en dirigir los recursos asignados a los poderes públicos, para atender las necesidades constantemente variables de la comunidad. Por ello, al actuar bajo el imperio de la ley, la administración tiene que ejercer un poder limitado, de la misma manera que lo ejercita el juez al aplicar la ley al caso concreto. Ahora bien, la decisión de los órganos administrativos tiene que ser deducible de las normas jurídicas y de las circunstancias a las que se refiere la ley. De esta manera, la actividad de la administración no interviene la esfera de acción privada de cada ciudadano. Con el fin de evitar un posible abuso del poder por parte de la administración, sus facultades deben ser controladas mediante la posibilidad de revisión de sus resoluciones por un tribunal independiente.

El Estado de Derecho exige que el ejecutivo esté ligado por normas que prescriban *cuándo, cómo y de qué manera* puede usar la coacción. Para garantizar esas condiciones, se necesita someter las actuaciones del ejecutivo a revisión judicial.

Para que la revisión judicial de las actuaciones administrativas surta sus efectos, es preciso que los tribunales tengan poder para decidir si la ley prohíbe un acto específico efectuado por la autoridad. Siempre que un acto interfiera la esfera de acción privada del individuo, el juez debe tener facultades para decidir si la sustancia de la acción administrativa está de acuerdo con la exigencia de la ley.

La Ilustración y el Estado Limitado

A inicios del siglo XIX, de manera lenta pero constante, se difunden por toda Centro América las ideas "ilustradas" a las que —en palabras de Láscaris— "las Cortes de Cádiz vendrán a darles su marchamo oficial".[10] Y en las Cortes, se destaca la prominente figura de un costarricense, Don Florencio del Castillo, que actuó como su secretario y como su presidente. Florencio del Castillo se distingue por sus luchas en defensa de los derechos de los indios y de los negros, en igualdad con los blancos. La angustiante realidad americana, el aporte liberal del período de Carlos III

y las *Relaciones De Potestate Civile y De Indis* de Vitoria,[11] fueron sus bases principales sobre las que sustentó los argumentos expuestos en las Cortes de Cádiz. En ellas, por la personal y denodada defensa del Padre del Castillo, se decreta la abolición absoluta de las mitas o encomiendas; se exime a los indios del servicio personal que dan a los curas y a cualquier otro funcionario público; se dispone dar a los indios, con el propósito de hacerlos propietarios y estimularlos en el trabajo, porciones de tierras de comunidad. Más aún, "en sus ideas y en su obra —escribe Bonilla— encontramos algo de mayor trascendencia: el despertar de una conciencia y de un derecho americano y la defensa de los fueros del indio y del mulato como seres humanos, en igual nivel con el blanco. Del Castillo afirma el derecho que esas castas tienen a participar en la ciudadanía y en la administración de los países coloniales".[12] Se preocupó además, por la educación y la autonomía municipal.[13]

Necesario es aquí referirse a la figura y a la obra del Bachiller Rafael Francisco Osejo —continuador, por su campaña ideológica, de Don Florencio—, de gran importancia en este período. Varios autores costarricenses han ya destacado la labor de Osejo.[14] Y es que este hombre, aunque de nacionalidad extranjera (Nicaragua), figuró desde Costa Rica, durante el primer cuarto del siglo XIX, como el alma de la ideología política de la independencia, propagador de las ideas republicanas y liberales, y a la vez defensor de los derechos de los indios y de los desheredados en Costa Rica; todo ello, alimentado por su interés particular por la educación —como medio de difusión de los objetivos ya mencionados— a la que dedicó gran parte de su vida desde su llegada a Costa Rica.[15] Pero además, desempeñó diversos cargos públicos por lo que ha merecido el título de Benemérito de la Patria con que le honró la Asamblea.[16]

Su obra trasciende hasta hoy, ya que "el liberalismo costarricense surgió, por esta época con caracteres firmes, siendo su abanderado el Br. Osej0".[17] Esto es cierto en la medida en que los principios liberales, que habían impresionado los ánimos de algunos, encontraron en Osejo el "oráculo" —como lo llama Constantino Láscaris—. Estos principios se centraron en el afán de emancipación; y a ello, a su concepto del Estado republicano so-

berano, dedicó toda su acción política, como declara la siguiente cita: "[...] la idea y el deseo de la libertad de Costa Rica y de que se dictare sus leyes, han agitado mi corazón desde antes de la independencia de EspañA".[18] Así, en su lucha por la libertad y el respeto de las personas, predicó la filantropía y la tolerancia religiosa; no obstante, "una circunstancia curiosa, en la que sin duda influyó Osejo, fue la reacción de tipo anticlerical que se produjo en Costa Rica a raíz de la independencia".[19] Pero recordemos la distinción que hace Ricardo Blanco, para quien el problema no es de reacción "antirreligiosa", sino anticlerical.[20]

Además de Osejo, otra figura muy representativa de la ideología liberal de la época, es la de Víctor de la Guardia.[21] Constantino Láscaris dice de él, que "es el que con mayor rigor supo exponer esa ideología".[22] Intentando sintetizar su pensamiento en pocas palabras, puede citarse unos párrafos de *sus Apuntaciones* respecto a su concepción del hombre y el Estado:

> Con estos tres objetos debe abrazarse de un golpe de ojos las tres bases esenciales de todo gobierno, fundadas en la ley natural, a saber: la propiedad, la libertad y la seguridad de todo individuo, teniendo presente que conforme a un principio de derecho público, el hombre es inviolable mientras no aparece delincuente delante de la Ley.
>
> Por derecho de propiedad entiendo aquella prerrogativa concedida al hombre por el Autor de la naturaleza de ser dueño de su persona, de sus talentos y de los frutos que logre por su trabajo. Por derecho de libertad entiendo la facultad de usar como uno quiera de los bienes adquiridos y de hacer todo aquello que no vulnera la propiedad, la libertad y la seguridad de los demás hombres; y por el derecho de seguridad entiendo que no puede haber autoridad ni fuerza alguna que oprima al hombre, y que éste jamás puede ser víctima del capricho, del rencor o la malicia del que manda.[23]

Se aprecia, de este modo, un hombre empapado de Montesquieu, Rousseau y los ilustrados en general. La claridad y el rigor y la consecuencia de las ideas políticas de Víctor de la Guardia, no habían sido alcanzadas antes en Costa Rica y se tardará varios decenios en encontrar algún otro político ideólogo.[24]

Otro político y gobernante ideólogo de la ilustración, es el Dr. José María Castro Madriz.[25] En realidad, su trascendental obra le ha merecido significativos elogios y títulos que resaltan su ardua labor en favor del país: "Arquitecto de la Democracia",[26] "Paladín de la Libertad y la Cultura",[27] "Iniciador de una Nueva Época en la Historia Patria".[28]

Es preciso recalcar que, con el Dr. Castro, se inicia un impulso revitalizador por el respeto a la ley y a las normas jurídicas que regulaban el bienestar social, económico y político de la nación. De tal manera que su respeto por las libertades humanas, debe entenderse en el contexto de lo establecido por la legislación; no con un concepto de leyes estáticas y permanentes —él mismo fue propulsor de nuevas y progresistas leyes—, sino como un respeto a lo aprobado por las autoridades como normas generales que expresan la voluntad de los ciudadanos. Por ello, puede decirse que Castro Madriz impulsa la nacionalidad costarricense hacia lo que más tarde se llamaría un Estado de Derecho.

Lorenzo Montúfar es otro de los liberales que se destacan en la segunda mitad del siglo XIX." Su visión política y su postura progresista, le hacen decir que "la igualdad ante la ley es en Costa Rica un dogma"," y que, en un sistema soberano republicano, es preciso que los ciudadanos conozcan sus deberes y sus derechos.

El proceso constitucional

Las características del costarricense de fines del período colonial y las voces de la ilustración, las podemos captar por sus efectos sobre el régimen constitucional. Ya señalamos cómo, en un plazo muy corto, después de la declaración de Independencia, los costarricenses emitieron el *Pacto de Concordia,* su primer estatuto.

Inherente a la existencia de la sociedad libre es el establecimiento, en forma expresa, de los principios generales que rigen sus acciones. El Derecho configura un sistema ordenado, en el que se dan normas de distinto valor, jerárquicamente relaciona-

das entre ellas. En la cúspide de este sistema, se encuentran las llamadas leyes fundamentales o constitucionales, que la misma sociedad se impone, a manera de guía, para dirigir su actividad; y para poder, en todo momento, verificar la licitud de sus actos.

Las normas que debe contener una constitución, cuyo propósito sea la libertad, se pueden clasificar en dos grupos: unas tienen como finalidad el reconocimiento de los derechos individuales que fortifican la esfera de libertad individual. Este grupo configura las llamadas "declaraciones de derechos". Otras, en un segundo grupo, acogen los principios que organizan el poder político, que limitan su radio de acción y que someten la actividad estatal a normas precisas y generales para eliminar la arbitrariedad.

Mediante las leyes fundamentales que caracterizan un sistema constitucional, se expresan los principios generales que deben ordenar el régimen jurídico de la comunidad y que, de antemano, limitan los medios de que dispone cualquier mayoría temporal que ejerza el poder político. El sistema constitucional entraña la subordinación de fines inmediatos a otros de superior jerarquía. Esto significa que, aunque los fines inmediatos tengan importancia relevante, es necesario sacrificarlos en aras de las ventajas de fines más generales, plenamente realizables sólo a más largo plazo. Por eso, es urgente que la comunidad tenga guías independientes de las necesidades momentáneas; y que, con base en ellas, tome las decisiones particulares que el acaecer diario requiera. Al igual que cualquiera otra actividad humana, la actividad estatal expresada en actos administrativos, judiciales o legislativos, requiere la guía de principios, para considerar las consecuencias de su actuación.

No se puede impugnar el constitucionalismo, con el argumento de que instaura un orden rígido, impide amoldarse a las situaciones cambiantes y frena el progreso. Nada de eso es cierto, porque su fin consiste en establecer principios directores a la acción del grupo mayoritario que temporalmente ejerza el poder. Pero esos principios, apenas son declaraciones generales a las que debe ajustarse el orden legal. La aplicación en detalle de esos principios generales, se deja a la experiencia y a la evolución gra-

dual. Además, las propias normas constitucionales pueden ser variadas por la comunidad, cuando ésta decide adoptar distintos fines a largo plazo, o distintos medios de acción. Hayek explica el significado del constitucionalismo así:

> El constitucionalismo significa que todos los poderes se fundamentan en principios aceptados por la comunidad y en que las personas a quienes esos poderes se les confieren, son seleccionadas porque se las considera entre las más apropiadas para hacer lo que se considera justo. Desde luego que esto es bien distinto a la suposición de que cualquier cosa que dichas personas hagan ha de considerarse justa. Por último, el constitucionalismo descansa en la concepción de que el poder no es un hecho físico, sino un estado de opinión que hace que las gentes obedezcan.[31]

En ausencia de una Constitución, las comunidades entregan, a los organismos gubernamentales, un poder que no se halla limitado. En tales circunstancias, el Estado se torna omnímodo, porque sólo él puede definir la verdad y la justicia. Así, su mandato, expresado en forma de leyes que no tienen que adecuar su forma ni su contenido a los valores principales de la comunidad, es el que decide lo que en cada caso ha de ser considerado como verdadero y justo. Los derechos individuales, con sólo debilitar su concepción, son entregados a la omnipotencia del poder público. Para limitar el centro de poder, las leyes constitucionales y sus declaraciones de derechos, deben gozar de un respeto inmenso y de un apoyo ferviente de la opinión de la comunidad. Esas leyes deben tomarse como marco de referencia, para juzgar la actividad de los organismos públicos. Asimismo, deben declararse solemnemente los derechos individuales, con el "fin de que tal declaración —retomo lo escrito en años pasados— la tengan presente todos los miembros del cuerpo social y les recuerde siempre sus derechos y sus deberes. Esto para que los actos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, pudiendo ser comparados en todo momento con el fin general de la institución política, sean más respetados. También para que los reclamos de los ciudadanos puedan fundarse en principios simples e indiscutibles, y tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos".[32]

Nuestra sociedad buscó siempre su protección general en el desarrollo constitucionalista. Un repaso somero de nuestra historia, a partir de la Independencia, nos lo muestra evidentemente; y, tal vez, la prueba más clara de ello está en lo negativo: en que más o menos cada golpe de Estado o movimiento violento, entre 1821 y 1889 (primer período de nuestra formación institucional), fue seguido de un llamado constitucional. Esto resulta especialmente significativo, cuando reflexionamos a la luz de esas consideraciones expuestas. A continuación, haré una reseña histórica, muy resumida, de los momentos principales y los hechos concretos de este proceso, en lo que atañe al tema, para tenerlo presente a manera de síntesis.

1°.— Nuestra primera Constitución fue el *Pacto de Concordia* (Pacto Social Fundamental Interino) de 1821, inspirado en la especialmente importante (para la libertad) *Constitución de Cádiz* (1812); aunque hay quienes señalan que la *Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica* (1825), es la que debe considerarse primordialmente, por ser fiel reflejo de la *Constitución Federal* y la verdadera fuente de nuestra vida institucional.

El Pacto de Concordia se origina en la Junta de Legados de los Pueblos, considerada como nuestra primera Asamblea Constituyente, e instituida el 12 de noviembre de 1821. El Pacto establecía sobre demarcación territorial, organización del gobierno, ciudadanía y religión. El gobierno estaba en manos de una Junta Superior Gubernativa que duraba en funciones un año; y su Presidente, Vicepresidente y Secretario, eran elegidos dentro del seno de la Junta. Se tomaba en cuenta hasta a los pueblos más pequeños y lejanos, mediante un proceso complicado pero de extracción democrática: las Juntas de Parroquia nombraban a los electores de Partido que, constituidos en Junta de Delegados de los Pueblos, se encargaban de elegir a los miembros de la Junta Superior Gubernativa.[33] Esta última, debía residir tres meses en cada una de las cuatro ciudades más importantes: Cartago, San José, Heredia y Alajuela.

Cuatro meses después de haber sido depuesto en marzo de 1823, Agustín I (General Agustín de Iturbide) se reúne en Guatemala una Asamblea Constituyente que declara la autonomía

e independencia de los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que luego entraron a formar parte de la República Federal Centroamericana.

2°.— En 1824, la misma Asamblea decretó la *Constitución Federal* de esta nueva República, tomando como modelo la ley fundamental de los Estados Unidos de América. Prevalecía en ella el espíritu liberal y democrático de la mayoría que actuaba en el seno de la Asamblea, y que logró imponerse a la tendencia conservadora, centralista y unitaria de la minoría. "Esta carta magna—escribe Zeledón— otorgó a cada Estado el derecho a regirse internamente conforme a sus leyes e instituciones, pero dependiendo siempre del gobierno central para los asuntos de interés general y con la obligación de contribuir con dinero y hombres para el sostenimiento de ese gobierno que residía en Guatemala".[34]

El Gobierno Federal era de carácter representativo popular, y estaba ejercido por tres poderes: el Legislativo, compuesto por dos cámaras —el Consejo y el Senado—; el Ejecutivo, que lo ejercía el Presidente de la República o, en casos de ausencia, el Vicepresidente, electos por cuatro años; y la Corte Suprema de Justicia.

3°.— El Estado de Costa Rica, respondiendo a lo que dispuso la Constitución Política de la República Centroamericana, convoca a una Asamblea Constituyente que, en 1825, decreta la Ley Fundamental del Estado. Esta ley, que se mantiene en vigencia hasta el 27 de mayo de 1838, aun cuando fue inspirada en los mismos principios liberales del texto federal, en su artículo 25 establecía que la religión católica, apostólica y romana, sería protegida por leyes sabias y justas; sin que ni siquiera mencionara el ejercicio de los demás cultos. De ella, Zeledón escribe:

> Esta primera ley fundamental que sirvió de base a toda la estructura posterior de nuestro sistema constitucional, es un texto lacónico, ya que sólo consta de 121 artículos distribuidos en 14 capítulos. Lleva estampadas las firmas de los once diputados del Congreso Constituyente que presidió don Manuel Alvarado y las de don Juan Mora Fernández, primer Jefe Supremo de Estado y de su Ministro General, don José María Peralta.[35]

Su capítulo primero se refiere a los derechos y deberes de los costarricenses, y en él se condensan los principios proclamados por la Revolución Francesa.[36] Divide el gobierno en cuatro poderes, todos de elección popular: Legislativo, Conservador, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo interpretaba y derogaba las leyes del Estado, fijaba los gastos de la Administración Pública, decretaba contribuciones y velaba por el cumplimiento de la Constitución Federal, de la Ley Fundamental y de las leyes del Estado. *El Poder Conservador* residía en un Consejo cuyo presidente era el segundo Jefe de Estado. Este Consejo tenía las atribuciones más o menos correspondientes a las de un Senado actual: dar o negar la sanción de toda ley, observar la conducta de los funcionarios públicos, aconsejar al Poder Ejecutivo y otras similares. *El Poder Ejecutivo* era ejercido por el Jefe de Estado, a quien correspondía conservar el orden, la tranquilidad y la seguridad; ejecutar y hacer que se ejecutaran las leyes, y vigilar la Hacienda Pública dando cuenta a la Cámara de Diputados. *El Poder Judicial* correspondía a una Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales y Juzgados establecidos por la ley. Además, disponía que cada uno de los pueblos, por pequeño que fuera, contara con una Municipalidad para su gobierno local. "Las Corporaciones Municipales —dice Zeledón— tenían su origen en la elección popular y para ser munícipe se exigía ser mayor de edad, ciudadano en ejercicio de sus derechos y vecino de la localidad".[37]

El 27 de mayo de 1838, Don Manuel Aguilar fue derrocado del poder por Don Braulio Carrillo. Este asume el mando y convoca una nueva Asamblea Nacional Constituyente, la que sin embargo, después de emitir algunas leyes, suspende sus labores indefinidamente. A partir de entonces, Carrillo es dictador absoluto. Refiriéndose a este punto, afirma Marco Tulio Zeledón:

> La usurpación de este caudillo, fue sin duda el primer golpe de muerte que recibía nuestro incipiente régimen constitucional y sirvió además de funesto precedente para posteriores atentados a la majestad de la República y de sus instituciones democráticas.[38]

4°.— El 8 de marzo de 1841, Don Braulio Carrillo emite, por medio de un decreto ejecutivo que lleva su firma y la de su Ministro General don Modesto Guevara, la célebre *Ley de Bases y Garantías,* en la que él mismo se declaraba primer Jefe vitalicio e inamovible del Estado de Costa Rica.

Tal "Ley" (Constitución), establecía una Cámara Consultiva (Asamblea Legislativa) integrada por cinco miembros representantes de cada Departamento: Cartago, San José, Heredia, Alajuela y Guanacaste. Los miembros de ambas cámaras, por elección popular, permanecían en sus funciones mientras tuvieran buen comportamiento, a juicio del Primer Jefe. Así comenta Villalobos:

> Esto significa que ambas Cámaras le estaban supeditadas. Hay, pues, anulación total del derecho de soberanía e ignorancia del principio de división de poderes. Hay arrebato del derecho popular de darse gobierno propio, de renovar poderes, de fiscalizar, etc.[39]

Y añadimos con Zeledón:

> Hasta el mismo gobierno local encomendado a las Municipalidades, desapareció de un plumazo y se encargó a los Jefes Políticos, como delegados del Poder Ejecutivo, el cuidado de la recaudación y buena inversión de los fondos municipales de cada localidad.[40]

Por su parte Coto Barquero comenta:

> Esta ley de Bases y Garantías venía a borrar en un sólo instante, todas las garantías y libertades adquiridas y estipuladas en la Carta Política de 1825. La actitud enérgica y extrema de Carrillo es justificable en el momento histórico, como medida transitoria de emergencia nacional, pero la emisión de su famosa ley no entraña, en forma alguna, garantía a un pueblo amante de los principios republicanos.[41]

Sin embargo, es importante destacar que, en el capítulo relativo a las garantías y deberes de los ciudadanos, Carrillo reprodujo textualmente la primera parte del Capítulo I de la Constitución anterior; pero al final la desvirtuó, pues le introdujo una modificación trascendental en la que dispuso que las virtudes cí-

vicas, las ciencias y los grandes servicios de estado, sí establecían entre los costarricenses diferencias ante la ley; con lo cual pone de manifiesto su anhelo de construir el desarrollo de la sociedad sobre la base de la evaluación que el gobernante otorgase a casos específicos. Finalmente, recurriendo a Villalobos, transcribimos la siguiente cita:

> Una de las disposiciones de mayor trascendencia política para el Estado emitidas durante la dictadura de Carrillo, fue sin duda el decreto de 15 de noviembre de 1838 dictado por la Asamblea Constituyente, por el cual Costa Rica asumía la plenitud de su soberanía y formaba un Estado libre e independiente, pero perteneciendo siempre a la familia centroamericana. Este decreto tuvo origen en el estado de desorganización y beligerancia que reinaba entre los demás Estados de la Unión. Situación que obligaba a nuestro país a sufrir las malas consecuencias sin reportarle ningún provecho para sus instituciones.[42]

El régimen de Carrillo fue relativamente corto. Cayó en abril de 1842 a consecuencia del movimiento militar que llevó al Poder al General Francisco Morazán, caudillo hondureño, que había ejercido la Presidencia de América Central en 1830.

5°.— Morazán, que sólo estuvo en el poder cinco meses (de abril a setiembre de 1842), convoca a una Asamblea Constituyente que lo declara Jefe Provisional del Estado. Todas las leyes de Carrillo fueron abolidas (1842) y se restableció la Constitución de 1825, la cual declaraba que Costa Rica formaba parte de la Federación de América Central.

6°— Una nueva Asamblea Constituyente fue convocada, al momento de ser fusilado Morazán. Esta Asamblea emitió, el 9 de abril de 1844, el primer texto que lleva el título de *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica,* el cual fue sancionado al día siguiente por el Vice-Jefe del Estado, don Francisco María Oreamuno; y autorizado por el Secretario General del Despacho, Doctor don José María Castro. La Constitución del 44 organiza el Estado bajo los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los miembros de los tres poderes son de nombramiento popular.

El Poder Ejecutivo estaba ejercido por el Jefe del Estado, durante cuatro años; su poder seguía siendo muy limitado, pues estaba inhibido para proponer reformas y no tenía influencia alguna en la promulgación de las leyes. Se introduce el término Ministros del Despacho, correspondientes a los Ministerios: "Gobernación y Relaciones Exteriores" y el de "Hacienda y Guerra". Por su parte, el Poder Legislativo seguía siendo el más fuerte, y se mantuvo bicameral (Congreso y Senado). El Poder Judicial, tampoco experimentó variaciones. El gobierno local fue restituido y se le aumentó el grado de independencia.[43] Al respecto, Villalobos señala:

> La declaración de principios sobre los derechos de los costarricenses es tan notable que fue incorporada a las Constituciones subsiguientes. Se declara como derechos inalienables de los costarricenses: el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad; todos son iguales ante la ley y los gobernantes, depositarios del Poder y no dueños de éste, deben asegurar esos derechos. También afirma el principio de no retroactividad de la ley al declarar que ésta, al ser promulgada tiene efecto, únicamente desde ese momento en adelante [...].[44]

Lo más novedoso de esta Carta, es que, adelantándose a muchas naciones, se estableció por vez primera el voto directo en Costa Rica. El sistema establecido por la Carta hacía necesaria la elaboración de un registro de ciudadanos, quienes debían votar en forma pública para elegir a los miembros de los Poderes Públicos.[45]

De la vigencia y cambio de esta Carta constitutiva Zeledón proporciona el resumen siguiente:

> La Constitución de 1844 estuvo en vigencia hasta el año 46, en que un pronunciamiento de los militares de San José, Cartago, Heredia y Alajuela, derrocó a don José Rafael de Gallegos que ejercía el Poder por renuncia del Jefe titular don Francisco María Oreamuno y le fue ofrecida la dictadura a don José María Alfaro con el carácter de Jefe provisorio. Alfaro convocó inmediatamente una Asamblea Constituyente y el 21 de enero de 1847 se decretó otra Constitución Política. De acuerdo con esa ley se practicaron las elecciones respectivas y resultó electo popularmente para el cargo de Presidente del Estado, el Dr. don José Ma-

ría Castro y para Vice-Presidente el mismo Jefe provisorio, don José María Alfaro.[46]

7º.— La Constitución de 1847 suprimió el sistema bicameral, suprimió el voto directo, creó la Cartera de Justicia y Negocios Eclesiásticos, vigorizó el poder del Presidente del Estado, minimizando el Congreso al que traspasó el nombramiento de los magistrados de la Corte de Justicia, y estableció el voto obligatorio. Tuvo una vigencia muy corta, ya que fue reformada, casi en su totalidad, en 1848; con ella, es electo Jefe de Estado el Dr. José María Castro.

8º.— La conocida como "Constitución reformada de 1848", se considera nueva, dada la gran cantidad de reformas importantes; y se ha aceptado que su justificación, consistió en el deseo del Gobierno de romper el último hilo que nos unía con la Federación Centroamericana.'" Por ello, se admite el decreto del 31 de agosto de 1848 como el más importante de los emitidos por Don José María Castro, pues declara al país en el ejercicio pleno de su soberanía, con absoluta independencia de cualquier otro Estado o Nación, convirtiendo a Costa Rica en una República. En realidad, lo que hizo fue confirmar la declaratoria de Carrillo hecha diez años antes, pero afianzando el principio de la soberanía e independencia nacional.

Transcurre más de una década y, el 14 de agosto de 1859, los coroneles Máximo Blanco y Lorenzo Salazar encabezan un levantamiento militar contra el Presidente de la República, Juan Rafael Mora, quien ejercía el poder por tercera vez en forma consecutiva. Don Juan Rafael se refugia en El Salvador, y es proclamado Jefe Provisorio el Dr. José María Montealegre. Este, liberal educado en Inglaterra, no podía aceptar mucho tiempo la dictadura militar y convoca una Asamblea Constituyente a fin de restablecer el régimen de Derecho.

9º.— El 26 de diciembre de 1859, esta Asamblea Constituyente emite una nueva Carta Magna. De inmediato se convoca a elecciones, y el mismo Dr. José María Montealegre es electo Presidente.

Entre las innovaciones de la Constitución de 1859, se destaca la nueva demarcación de la República en lo que se refiere a sus límites con Nicaragua, fijada de acuerdo con el tratado suscrito el 15 de abril de 1858, el cual habían firmado José María Cañas por Costa Rica y Máximo Jerez por Nicaragua.

Esta Constitución volvió al sistema legislativo bicameral, redujo el mandato presidencial a tres años, prohibió la reelección y estableció el Consejo de Estado compuesto por los Secretarios de Estado (o Ministros), con el propósito de estudiar los asuntos competentes al Poder Ejecutivo. Estuvo en vigencia una década (hasta febrero de 1869).

El primero de noviembre de 1868, el Dr. José María Castro Madriz es depuesto. Terminaba su período presidencial (en sustitución de Don Jesús Jiménez, depuesto dos años antes), cuando nuevamente actuaron los militares Blanco y Salazar, los del golpe dado a Don Juan Rafael Mora.

10º.— Como consecuencia de lo anterior, el 15 de abril de 1869 comienza a regir una nueva Constitución que, en el fondo, no es sino copia de la anterior, con ligeras modificaciones de detalle.[48] Sin embargo, hay puntos importantes de destacar. Son los artículos VI y VII del Título Cuarto relativo a la enseñanza:

— La enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeada por la Nación.
— La dirección inmediata de ella corresponde a las Municipalidades, y al Gobierno la suprema inspección.
— Todo costarricense o extranjero es libre para dar o recibir la instrucción que a bien tenga en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos.[49]

11º.— La Constitución promulgada en 1869, solamente estuvo un año en vigencia. El 27 de abril de 1870, el coronel guanacasteco Tomás Guardia, toma por sorpresa el Cuartel de Artillería. El Presidente, Don Jesús Jiménez —que nuevamente había sido nombrado en 1868—, se dirigía al Cuartel Principal cuando fue tomado prisionero y derrocado.

12º.— El 7 de diciembre de 1871, se promulga una nueva Constitución. En verdad, es *la Constitución* por excelencia. Contenía 12 títulos con 136 artículos y, literalmente, tuvo 78 años de vida; pero no podemos decir que en verdad murió en 1949, porque la Constitución de 1949 tuvo su fundamento en ella. Fue *la Constitución* liberal basada en buena parte en la Constitución de Cádiz. Don Hernán G. Peralta, en su libro *Las Constituciones de Costa Rica,* se refiere a ella del modo siguiente:

> La duración de esta carta orgánica ha sido un resultado de la mentalidad civil de Costa Rica que poco a poco había ido adquiriendo forma. En medio de los desórdenes que habían dañado las constituciones anteriores, persistía un sentido de organización y permanencia que pareciera haberse modelado en la Constitución *de* 1871 [...]. La paz que rodeó de respeto a la Constitución de 1871 fue una curiosa paz de los espíritus que se proyectó en la estabilidad de la carta, no obstante la conducta de los hombres que se movían al margen de la misma, influidos por sus ambiciones, y que en sus disputas la saltearon algunas veces sin removerla, porque estaba apuntalada en una institucionalidad que a fuerza de ser instintiva, había logrado despertar en un estado de conciencia que la preservaba y que la enaltecía.[50]

13º.— El 27 de enero de 1917, a raíz del golpe de Estado de los hermanos Tinoco que depone al gobierno del Lic. Alfredo González Flores, se deroga la Constitución de 1871 y se convoca a una Constituyente. El 8 de julio de 1917, se dictó una nueva Carta Fundamental, considerada como excelente, en la cual se restableció el bicamerismo, volviendo a aparecer el Senado. Pero tuvo una muy corta vigencia: en el año 1919, derrocado el gobierno de Tinoco, el Presidente Provisional Francisco Aguilar Barquero derogó la Constitución de 1917 y restableció la de 1871. El proyecto de Constitución del 17, fue elaborado por los expresidentes de la República, Bernardo Soto, Carlos Durán, Rafael Yglesias, Ascensión Esquivel y Cleto González.

14º.— La Constitución que siguió, y que es vigente a la fecha, fue la de 1949; será comentada en otro capítulo de la segunda parte de esta obra, a la luz de la Revolución del 48 que la gestó.

La legislación común

Como he señalado, la existencia de un Estado de Derecho depende de un gobierno de leyes, en el cual las normas generales de conducta justa se refieran a casos generales, no individualizados, y se apliquen a todas las personas: un Estado de Derecho en el que las reglas busquen establecer un orden que respete la evolución espontánea, el aprender e imitar; de modo que sean los propósitos de las personas los que prevalecen, y no que el propósito específico de la ley guíe las acciones concretas de los hombres. Por ello es importante, aun cuando sea por exigencias de la necesidad, señalar sumariamente la evolución de los principales cuerpos del derecho privado. Desde temprano, la sociedad costarricense se ordenó por leyes.

Antes de la independencia, el régimen *legal* se basaba fundamentalmente en el ordenamiento establecido por España para sus colonias de ultramar; y, en lo que respecta a la autoridad, ésta recaía en el Capitán General, el Intendente y la Audiencia.

Después de la Independencia, junto al proceso de creación del marco constitucional de la República, se fue dando paralelamente el desarrollo de un derecho privado costarricense.

Alcanzada la independencia, se carecía de un derecho privado. Tendrían que pasar varios arios para que éste empezara a aparecer como tal. Hasta antes de 1824, prácticamente no se contaba con un cuerpo legislador permanente, y, aún al crearse, su función principal consistía básicamente en dictar leyes sueltas necesarias, como lo fue la llamada "Ordenanza de Minería". Lo anterior significa que la legislación vigente en las primeras décadas de nuestra vida independiente, era la misma imperante durante la colonia, tal como La *Recopilación de Indias, Las Siete Partidas, El Fuero Juzgo, La Nova y La Novísima Recopilación.* Aun cuando, por supuesto, adaptada por la evolución espontánea de la sociedad a sus nuevas características.

En 1841, siendo Jefe de Estado, Braulio Carrillo emite el llamado *Código General* o *Código de Carrillo,* como se le conoce también. Este código tendrá una gran importancia, pues legisla

sobre materias civil, penal y de procedimientos. Importante es resaltar que fue uno de los primeros de su naturaleza en Latinoamérica. De acuerdo con estudios realizados, se ha podido comprobar que el Código de Carrillo se inspiraba en parte en los Códigos Civil y Penal emitidos por el General Santa Cruz en Bolivia, allá por el año de 1836. Asimismo, dicho Código, tomó como bases *El Código Francés y El Derecho Canónico,* y además viejas leyes españolas como la de *Alcalá y Las leyes de Toro.*

Lo relativo a materia penal se inspiraba en el Código Español de 1822 y era excesivamente riguroso, pues para casi todo establecía como sanción la pena de muerte. La parte que concierne a *procedimientos,* se basaba en los viejos procedimientos españoles, los cuales no se adaptaban satisfactoriamente a nuestro contexto, por lo que fue necesario ir introduciéndole reformas. Entre ellas, quizás la de mayor importancia fue la decretada por Tomás Guardia, que establecía la abolición de la pena de muerte.

El Código Penal fue modificado en 1880, cuando se adopta el código de ese año basado en el Código Penal Chileno de 1876, y a ello contribuyeron, entre otros, Don Rafael Orozco y Don Francisco Zambrana. En 1918 es reformado con base en la propuesta de Don José Astúa Aguilar; pero dura poco, pues es derogado en 1919 por la Ley de Nulidades que eliminó la legislación del período de los Hermanos Tinoco. Básicamente es restablecido en 1924. Este código es de nuevo cambiado en 1941 y finalmente en 1970.

En 1882, siendo Presidente Próspero Fernández, se acordó reformar los códigos. Para tal efecto, se nombró una comisión integrada por los más distinguidos abogados de la época entre los que estaban el doctor Antonio Cruz y los licenciados José Joaquín Rodríguez, Ascensión Esquivel y Bernardo Soto. También participaron en la labor reformadora Don Ricardo Jiménez, Don Cleto González Víquez, Don José Astúa y Don Ricardo Pacheco. Dicha labor demandó cinco años —demora fructífera, pues el resultado fue la reforma más importante que haya tenido nuestra legislación privada—. Con tales reformas, se emitieron el Código Civil y un nuevo Código de Procedimientos Civiles. Asimismo,

se legisló sobre el Registro Civil, el Ministerio Público, el Notariado, los Tribunales, el Registro Público; y se elaboró un proyecto de juicio contencioso administrativo que nunca se aprobó como ley.

El Código Civil fue emitido en 1887, y entró a regir a partir de 1888. Está inspirado en las escuelas francesas de fines del siglo XIX y, especialmente, en el *Código de Napoleón.* También pueden encontrarse ciertas manifestaciones de códigos españoles. Mediante este Código de 1887, se va a legislar en Costa Rica sobre el divorcio, el matrimonio civil y la capacidad de libre contratación de la mujer casada. De hecho, nuestro país es uno de los primeros del continente que regula estos aspectos de la vida social.

El Código de Procedimientos Civiles, se apoyará en la "Ley de Enjuiciamiento Civil de España". Con su entrada en vigor, desaparecen en Costa Rica los fueros especiales, sobre todo el referido a los religiosos. El Código de Procedimientos Civiles va a sufrir varias reformas en los años 1933 y 1937, lográndose con ellas hacer más expeditos los juicios y crear, entre otras disposiciones, el recurso de inconstitucionalidad concentrado; es decir, atribuyendo su resolución a un solo órgano superior —en este caso la Corte Plena— y variando así el sistema anterior del artículo 8 de la Ley Orgánica de Tribunales de 1887 que determinaba a todos los funcionarios del orden judicial el no aplicar leyes, decretos o acuerdos gubernativos contrarios a la Constitución.

El Código de Procedimientos Penales, es la pieza, de la legislación de Carrillo, de mayor duración: llega hasta 1910 cuando es cambiado por un nuevo Código redactado por Don José Astúa y Don Luis Anderson. El Código de Procedimientos Penales, que adolecía de retardos en el trámite, sufre importantes reformas en 1937. En este mismo año, se emite un nuevo código que establece el juicio oral y público, y una participación decisiva de los fiscales.

El Código de Comercio, es otro de los códigos de gran importancia en el desarrollo de nuestra jurisprudencia. En 1853, desaparecieron las *disposiciones mercantiles,* último vestigio del

derecho colonial que nos regía. En ese año, fue reelecto como Presidente Juan Rafael Mora, quien, preocupado por la economía nacional, dispone, entre otras cosas, emitir el Código de Comercio que en parte permaneció vigente hasta 1964, año en que se emitió el nuevo Código de Comercio.

Desarrollo del Poder Judicial

En el contexto de la formación de nuestra República, caracterizada por un Estado de Derecho, el Poder Judicial merece particular importancia en la medida en que, "en el contexto de la evolución y desarrollo del aparato estatal costarricense —citando a Segura Carmona—, es [...] el que adquiere en forma más temprana un grado elevado de institucionalidad, entendida ésta como estabilidad y autonomía en sus valores y procedimientos generales".[51]

De hecho, en nuestra primera Constitución Política (Pacto de Concordia), se establece el primer antecedente de la Corte Suprema de Justicia: el Tribunal Supremo de Residencia, que era la más alta autoridad judicial con la atribución de hacerse valer de la fuerza armada para cumplir sus sentencias.[52] De este modo, se dan los primeros pasos hacia la independencia funcional de la administración de la justicia.

Sin embargo, es en 1824 cuando se da un paso fundamental en el desarrollo del Poder Judicial en Costa Rica. Aunque desde los primeros días de independencia se había aceptado una organización del poder tripartita, no se adopta formalmente hasta la Constitución de 1824 (la Constitución Federal) la división tradicional del Estado en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo (bicameral) y Judicial.

La Carta Federal, en cuanto a la administración de la justicia, establecía la creación de una Corte Suprema de Justicia con las siguientes atribuciones:

Artículo 36: Conocerá en última instancia, con las limitaciones y arreglos que hiciera el Congreso, los casos emanados de la Constitución,

de las leyes generales, de los tratados hechos por la República, de jurisdicción marítima y de competencia sobre jurisdicción en controversias de ciudadanos o habitantes de diversos estados.[53]

Para 1825, la "Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica" estableció que la Corte Suprema de Justicia debía integrarse por magistrados electos popularmente, en un número que no podía bajar de tres ni exceder de cinco. En la siguiente cita, Segura señala algunas implicaciones y alcances de esta Ley:

Es importante anotar que, con la Ley Fundamental, la Corte Suprema de Justicia entra en una honda crisis institucional debido, entre otras cosas, a que disponía que los puestos de magistrados fueran de elección popular de tercer grado. El Gobierno así lo dispuso por medio del decreto XXXI del 8 de febrero de 1825; no obstante, ninguno de los candidatos reunió la mayoría absoluta que se pedía, además que el puesto era poco atractivo a causa de su bajo salario, lo que obligó a los forjadores del incipiente Estado a buscar una solución. Así por medio del decreto LXIII del 10 de octubre de 1825, se garantizó una partida económica específica para hacerle frente a los problemas del nuevo poder. Como puede observarse, desde una fecha muy temprana nuestros gobernantes se preocuparon para que el Poder Judicial naciera a la vida jurídico-institucional, independiente con respecto a los otros poderes del Estado.[54]

Don Braulio Carrillo (1838-1842), termina la primera fase de lo que Jorge Rhenan Segura llama el "período de ensayo"." Según lo estipulaba la Ley de Bases y Garantías, el máximo tribunal varió la denominación que tenía en las Constituciones anteriores, por el de Cámara Judicial. El Poder Ejecutivo tenía autoridad absoluta en el manejo de la Cámara: le correspondía nombrar a los magistrados y cuidar de la ejecución de los códigos, ordenanzas y reglamentos, además de supervisar los tribunales y juzgados para que administraran la justicia cumplidamente. Ello muestra una fuerte injerencia del Primer Jefe en los distintos poderes del gobierno y, particularmente, en el judicial.

En la primera mitad del siglo XIX, el desarrollo del poder judicial se caracteriza por su inestabilidad y frecuentes crisis institucionales. Las razones que explican esta situación son, prin-

cipalmente, —en palabras del mismo Segura—"problemas económicos tanto en el Erario como en los candidatos a magistrados; [...] y por último, la inopia de funcionarios preparados para ocupar puestos públicos".[56]

Con relación a este último punto, recordemos que, desde antes de la Independencia, se invita a extranjeros ilustres a venir a Costa Rica, pues los intelectuales del país resultaron insuficientes para satisfacer las necesidades del naciente Estado. Así, llegaron Rafael Francisco Osejo, Simeón Guerrero y los abogados Toribio Argüello, Valentín Gallegos, Agustín Gutiérrez y Rafael Barroeta.[57] Todos ellos se desempeñaron especialmente en la administración de la justicia; ocuparon puestos en la Corte y en la redacción de los reglamentos que fueron conformando la institución. Sobre las repercusiones de tal inopia de personal, Segura expone lo siguiente:

> Sin embargo, la gente que llegó no fue suficiente, lo que constituyó un serio problema ya que para el caso de los Tribunales de Justicia se requería que los funcionarios tuvieran cierta preparación académica o al menos empírica. Situación diferente sucedía en los otros dos poderes, donde no se requería un mínimo de conocimientos. De ahí que al disponer que los integrantes de este poder fueran electos popularmente, se escogían personas que no reunían los requisitos, incrementándose el número de renuncias y la situación inestable de la Corte Suprema de Justicia. [...] De allí que la integración de la Corte, en el período que va de 1825 a 1840, era variada año tras año, ya que las condiciones que se pedían para ser miembro de ella, en realidad eran muchas tomando en cuenta el atraso intelectual y económico del Estado. Era una constante que todas las personas que se nombraban para el cargo renunciaban alegando falta de capacidad; y en las personas con profesión, la excusa era el no poseer el capital suficiente que exigía la Ley, además de que el salario recibido por el desempeño del puesto, era insuficiente para subsistir. Todo ello llevó a que en muchas ocasiones este organismo se disolviera.[58]

Durante el Gobierno de Francisco Morazán, la Corte Superior de Justicia va a sufrir nuevamente de inestabilidad y crisis, propia del difícil momento que atraviesa el país. El siguiente dato evidencia esta crisis: "[...] resta manifestarle a la Asamblea

que hace más de un año que el Estado carece de Corte Superior de Justicia".[59]

En las siguientes administraciones, en especial las de Juan Rafael Mora, José María Montealegre y José María Castro, la legislación sobre administración de la justicia va a empezar a respetarse y estabilizarse. De hecho, las cartas constitucionales que rigieron este período, no realizan modificaciones sustanciales a la estructura del Poder Judicial, y más bien tienden a su fortalecimiento.

Con la Constitución de 1871, se inicia el "período de la primera madurez". Esta Carta Política dispuso que el Poder Judicial se ejerciera por medio de la Corte Suprema de Justicia, y por los demás Tribunales y Juzgados que la ley establecía (Art. 114). Sobre su organización, establecía que la Corte se dividiera en dos salas, bajo la responsabilidad de un Presidente, siete Magistrados y un Fiscal. Además, la Constitución disponía que los Magistrados fueran electos por el Congreso y no por el Presidente, como se había establecido en la mayoría de las constituciones anteriores.

Unos años más tarde (1887), en la presidencia de don Bernardo Soto, se emite la Ley Orgánica de Tribunales, considerada por varios investigadores como el documento más elaborado hasta esa fecha, en cuanto a administración de la justicia se refiere. Así, Jorge Segura:

> En la Ley Orgánica de Tribunales del 29 de marzo de 1887, se establece por primera vez la independencia del Poder Judicial de toda otra autoridad en el ejercicio de sus funciones (...). Dentro del marco coyuntural que se da con el apogeo del régimen liberal (...), la clase política en el poder trata de estructurar el Poder Judicial en torno a principios de autonomía y profesionalización interna, logrando así el alejamiento del Poder Judicial de las vicisitudes políticas. Esto constituía una de las garantías que todos los actores políticos de *ese* régimen exigían contemplar en el ordenamiento institucional del país.[60]

Por lo demás, con los cambios de 1887 empieza un proceso que culmina con la reforma constitucional de 1957, la cual per-

mite la independencia financiera del Poder Judicial. Durante estos 70 años, la administración de la justicia va a actuar con una jurisprudencia restrictiva, sin tratar de invadir la órbita de competencia de los otros poderes, caracterizándose por una conducta conservadora. Parte importante del desarrollo del Poder Judicial es la atinente a sus funciones de control sobre los órganos públicos en resguardo de los derechos humanos.

El recurso de hábeas corpus, para defender la libertad personal y de movimiento y permanencia, se introduce como derecho por primera vez en la Constitución Federal de 1824 y en las costarricenses, en el artículo 27 de la Constitución de 1859. Sin embargo, no es regulado, por ley que le de vigencia real, hasta 1909 a propuesta de don Tobías Zúñiga Montúfar. Ya en 1902, don Ricardo Jiménez —quien, como Presidente de la Corte durante el gobierno de don José Joaquín Rodríguez, trató de aplicarlo en caso que terminó con su renuncia ante la infructuosidad del intento—, lo había propuesto al Congreso sin alcanzar su aprobación. Posteriormente fue reformado en 1922 y por la ley que actualmente lo regula, N. 35 del 24 de noviembre de 1932.

El recurso de amparo, para proteger los otros derechos consagrados por la Constitución, se estableció en la Carta de 1949 y se reguló por ley 1161 del 2 de junio de 1950.

En 1935, por iniciativa del Lic. Octavio Beeche Arguedas, se integra una Comisión con el objeto de estudiar y presentar un anteproyecto de reformas a la Ley Orgánica de Tribunales.[61] El proyecto fue aprobado por el Congreso el 6 de setiembre de 1937, con el nombre de Ley Orgánica del Poder Judicial, que reafirmó el principio de independencia de este poder de la República.

Tres años más tarde (1940), se reorganiza la Corte Superior de Justicia, especialmente en lo que se refiere al número de Magistrados. Se dispuso que la Corte estuviera integrada por cuatro Salas de Apelaciones, cada una constituida por tres Magistrados que, junto con los cinco Magistrados de la Sala de Casación, formaron un total de diecisiete Magistrados; este es el número que actualmente tiene la Corte Suprema de Justicia. Puede decirse que la estructura actual del Poder Judicial tiene suba-

se en el Decreto Nº. 39 de110 de junio de 1940, dado por el Dr. Calderón Guardia.

Finalmente, la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, se caracteriza por reafirmar y dar mayor sustento a preceptos que venían desde la Carta del 71, y a las leyes de 1887, 1935 y 1940 que reformaron los Tribunales.

La Constitución del 49 en su Artículo 152 dice: "El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales que establezca la ley"; y en su Artículo 154 agrega: "El Poder Judicial está sólo sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos".

Los cambios más importantes que, al respecto, se registran en esta Carta Constitucional, se refieren a requisitos para ser Magistrado, como se puede apreciar en la siguiente cita de Segura:

> Se establece que puede ser Magistrado el costarricense por nacimiento o por naturalización, con domicilio en el país no menor de diez años después de obtenida su carta de ciudadanía; no obstante, queda como obligatorio que el Presidente de la Corte deba ser costarricense por nacimiento. Se dispone la prohibición del parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive y se regula el número de Magistrados suplentes en un número no menor de veinticinco, para llenar las faltas temporales de los Magistrados propietarios".[62]

Todo esto muestra que el desarrollo y la evolución del Poder Judicial, en Costa Rica, se ha inscrito en el contexto de la acción *previsora* de nuestros gobernantes, y que se expresa, desde el inicio de nuestra vida republicana, en un esfuerzo por crear y fortalecer una institución administradora de la justicia con autonomía funcional y administrativa, que pueda garantizar la eficiencia en sus labores y pueda constituirse, de este modo, en una entidad que esté en condiciones de velar por la libertad y la seguridad de los ciudadanos.

La segunda mitad del siglo XX, va a encontrarse con un Poder Judicial "en su madurez" —como lo han caracterizado Carlos José Gutiérrez y Jorge Rhenán Segura—, que logra superar las muchas dificultades económicas y políticas, prevaleciendo la visión previsora de nuestros antepasados y, con ella, la creación y consolidación del tercer Poder de la República. Sin embargo, este Poder no ha sido ajeno a la crisis general provocada por el rompimiento con la sociedad previsora, en especial por la forma escogida para la elección de magistrados.

Conclusión

El breve recorrido sobre las ideas y las instituciones legales que fueron formando nuestro Estado de Derecho, hace patente el esfuerzo de una reducida y pobre colectividad que, no obstante su aislamiento, iba formando un Estado de Derecho al que le otorgaba funciones, pero limitándolo en sus prerrogativas para el resguardo de los derechos naturales y las libertades de las generaciones futuras. Sobre esta misma *previsión en defensa de la dignidad personal y de la libertad,* es el tema que desarrollaré en los capítulos siguientes, al repasar el desarrollo de la educación, de la democracia, de las garantías sociales y de la salud en Costa Rica.

Capítulo III

La Educación

Una creación previsora.— De la Colonia a Castro Madriz.— La Universidad de Santo Tomás.—Liceo Nacional de Niñas.— De la Universidad de Santo Tomás a la Ley General de Educación.— De don Mauro a la Universidad de Costa Rica.— Conclusión.

Una creación previsora

LA PAZ SOLO SE PUEDE ALCANZAR**,** en una sociedad de hombres libres, si cada uno de ellos reconoce su situación como producto de sus propias circunstancias y si existen medios para que, los más capaces, asuman la dirección de las diferentes actividades comunales. Sólo, cuando la sociedad procura la mayor igualdad de oportunidades compatible con la libertad, es posible conseguirlo. Para ello, preciso es asegurar, a todos los individuos, el derecho de contar con una educación que les brinde los conocimientos adquiridos por la humanidad a través de los siglos; y este legado no debe ser posesión de unos pocos, ya que por su naturaleza es herencia de toda la colectividad.

El individuo podrá construir su propio modo de vida, sólo si sabe qué es lo que quiere obtener, cuánto podría lograr y cómo lograrlo. La formación intelectual, la educación y la instrucción, son instrumentos insustituibles para que, con ellos, el hombre pueda desarrollar más plenamente sus propias capacidades humanas y construir su verdadera libertad. El proceso educativo poco a poco supera las limitaciones —comenzando por las geográficas— y se convierte en el principal medio de comunicación, de trasmisor de cultura y de interiorizador de la conciencia.[1]

Claro está que, en un medio de familias aisladas con poco intercambio entre ellas, la educación formal no es una necesidad evidente. (Basta con la trasmisión de conocimientos que espontáneamente efectúa la familia). Pero con el desarrollo de una sociedad, con su crecimiento y especialización, la educación formal llega a ser una necesidad para la comunicación inteligente entre sus miembros. En efecto: además de propiciar la igualdad de oportunidades y la aceptación de los resultados desiguales originados en capacidades, gustos y suerte también desiguales, la educación generalizada permite, a los integrantes de una comunidad, convivir pacíficamente en medio del intercambio y la búsqueda de objetivos personales.[2] Pero no es fácil que una sociedad capte desde el principio que algo, como la educación formal generalizada, es, o va a ser, una auténtica necesidad. Sin embargo, desde los finales de la colonia, Costa Rica lo comprendió así y se abocó a la faena educativa como instrumento principal de progreso, de cultura y de desarrollo social. De ahí que los esfuerzos de nuestros antepasados, en ese sentido, signifiquen una de las más evidentes e importantes pruebas que muestran lo que fue su capacidad previsora.

De la Colonia a Castro Madriz

Una constante que se manifiesta en las investigaciones que hemos tomado como referencia básica, es el interés que los sacerdotes mostraron por la educación. Don Luis Felipe González Flores los llama *primeros maestros de Costa Rica.*[3] Ellos iniciaron una educación, como es comprensible, basada en la catequización propiamente religiosa; y, aunque a veces degeneró en cruel-

dad y explotación,[4] proporcionó también la oportunidad de que nuestros antepasados se iniciaran en los elementos básicos de instrucción. Es decir: "los sacerdotes no sólo tomaron en un principio la empresa de catequización de los indios, sino que también se dedicaron a maestros de escuela, enseñando a leer, escribir y contar a los españoles e indígenas, cargo que ejercieron hasta finales de la colonia, enseñanza que realizaron en las iglesias, sacristías y conventos, a falta de locales apropiados para el objeto."[5]

Es evidente que la pobreza y la escasez de recursos envolvían a la incipiente educación que se deseaba difundir en el país. De hecho, hasta el siglo XVIII no comienzan a funcionar escuelas de primeras letras. En realidad se intentó crear un centro de enseñanza media promovido por Don Tomás de Acosta, uno de los Gobernadores más destacados de los últimos años en el régimen colonial, pero tal intento fracasó. Y, si bien este su afán no tuvo buen éxito, la labor del Gobernador Acosta sí tuvo gran relevancia para el desarrollo nacional, y se le considera "[...] uno de los elementos progresistas en todo orden de actividades en favor de esta provincia y, muy especialmente, como verdadero propulsor de la enseñanza pública".[6]

Se destaca también la labor de Fray Antonio Liendo y Goicoechea quien, aunque nace en Costa Rica (Cartago 1735), ejerce la mayor parte de su labor fuera del país (Guatemala). No obstante, en relación con la Universidad de San Carlos, en donde estudió, sobresale la presentación de un proyecto de reorganización de los estudios universitarios y varios aportes sobre Filosofía y Derecho. En nuestro país, además de su lucha por la promoción de la instrucción pública, se dedicó a una importante labor social: remediar las causas de la pobreza y mejorar la condición de los indios. En todo caso, su trascendencia la marca el hecho de ser el primero que divulgó, en América Central, las ideas científicas racionalistas de principios del siglo XVIII; eso sí, ya adaptadas a través de los pensadores españoles eclesiásticos.[7] Sobre Liendo y Goicoechea, Abelardo Bonilla comenta:

> Lo que vale en él es la ideología avanzada, la reforma en la enseñanza universitaria y sus prédicas y ensayos sociales y políticos, con los que

contribuyó en mucho —junto con Larreinaga y José Cecilio del Valle—a preparar la independencia de Centro América que se produjo en Guatemala en 1821.[8]

Aun sin haber obtenido la independencia de España, existía ya entre los pobladores de San José, la idea de crear una Casa de Estudios que permitiera a los josefinos una adecuada ilustración. Se pensaba que no sólo debía ser una escuela de primeras letras, sino un centro que proveyese de conocimientos a las personas para que mejoraran su nivel intelectual y espiritual. Siguiendo esta inquietud, el Ayuntamiento de San José, que ya funcionaba por aquellas épocas, decretó la creación de una Casa de Enseñanza y, en 1814, encomendó al Pbro. Manuel Alvarado, contratar algunos profesores en León para que impartieran cursos. De los profesores solicitados sólo fue posible contratar uno —el Bachiller Osejo—, para impartir lecciones en la Cátedra de Filosofía. De esta manera, empieza a funcionar en Costa Rica, el 24 de abril de 1814, la primera Casa de Enseñanza bajo el patronazgo de Santo Tomás.

Carlos Monge Alfaro considera importante destacar que la creación de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás debe interpretarse "[...] no como simple actitud de unos pocos señores o familias, sino como aspecto de un proceso histórico en el cual destacan ya la nota económica —cultivo de tabaco— y la social —conformación de grupos de personas emprendedoras, beneficiarias en parte de la comercialización de ese producto y que actuaban a manera de incipiente clase que, con el tiempo y mediante otras faenas serán, junto con otros, arquitectos de la Costa Rica republicana".[9]

También interesa hacer notar el espíritu democrático y liberal que motiva el proyecto, pues se trataba de crear una Casa de Enseñanza en la que pudieran encontrar instrucción todas las personas, sin distingo social ni económico. Otro aspecto que llama la atención es que la Casa de Enseñanza, al iniciar sus labores en 1814, lo hizo gracias a una contribución voluntaria de los vecinos de San José por una suma aproximada a los 500 pesos, la cual se utilizó para pagar a los profesores, incluyendo al mismo Bachiller Osejo.

Las primeras lecciones fueron impartidas en una parte del edificio de la Factoría de Tabaco. Sin embargo, el entusiasmo generado en los vecinos por el proyecto, permitió que, el 9 de enero de 1816, se construyera un edificio que fuera sede permanente de la institución, con un aporte vecinal de 2.570 pesos. No obstante lo anterior, en 1817, fue cerrada la clase de Teología Moral por falta de recursos.

La Casa de Enseñanza de Santo Tomás, en esta primera etapa, se mantuvo hasta el 10 de diciembre de 1824, año en que el gobierno, presidido por don Juan Mora Fernández, decidió convertirla en una institución de carácter preuniversitario.

Osejo fue el primer rector de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás, primera institución sólida de cultura que se creó en el país y trasciende hasta nuestros días, ya que "el liberalismo costarricense surgió, por esta época, con caracteres firmes, siendo su abanderado el Br. Osejo".[10]

El afán educativo fue obra especialísima de varios destacados costarricenses. Aquí sólo voy a mencionar, por orden cronológico, a don Juan Mora Fernández.[11] Su labor se orientó de modo especial a promover y desarrollar la educación, y con él —afirma Don Luis Felipe González Flores— se inician las instituciones patrias de nuestro país. Una de sus primeras disposiciones fue establecer Casas Públicas de Enseñanza en los pueblos. También reorganizó los estudios de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás y favoreció a San José y a Cartago con el producto de la venta de terrenos baldíos en el país, a fin de que éstos fueran aprovechados en la educación. Fundó, dentro de la primera organización de las municipalidades, la dirección y la administración de las escuelas y dictó disposiciones sobre el manejo de los fondos de enseñanza.[12]

Quienes sucedieron a don Juan Mora Fernández, continuaron su labor en favor de la educación primaria y secundaria. Ya para finales de la primera mitad del siglo XIX, se inicia la destacada labor del Dr. José María Castro Madriz, muy especialmente, cuando, en 1843, convirtió la Casa de Enseñanza de Santo Tomás en Universidad.[13]

Aunque el establecimiento de la Universidad afectó las posibilidades económicas para mantener y hacer progresar la enseñanza primaria y la media, y aunque ya varios autores han demostrado que éste no era el momento oportuno para crear una institución sin bases sólidas que la precedieran, lo cierto del caso es que las investigaciones que se han realizado, concuerdan en que la creación de la Universidad de Santo Tomás marca una nueva etapa en el desarrollo nacional e inicia la labor insigne de Castro Madriz. Ya el país podía contratar los servicios de profesores extranjeros y esto abrió grandes posibilidades a la cultura.

Así se expresa Castro Madriz sobre tarea de tanta importancia:

> Sólo la instrucción lleva al hombre al importante conocimiento de sus derechos y obligaciones; sólo la instrucción refrena y dirige sus pasiones; sólo ella siembra en el corazón la semilla de la dignidad y del honor e inspirándole sublimes y nobles pensamientos, le hace justo, útil, benéfico y patriota." [...] "La instrucción es el baluarte indestructible de la libertad de los pueblos, el firme apoyo de su tranquilidad, el paladín de sus derechos y la primordial causa de su engrandecimiento y prosperidad.[14]

La educación es, así , la formadora de una conciencia nacional con derechos y obligaciones para todos los individuos, porque "la unificación y engrandecimiento nacional, deben surgir de la escuela",[15] forjándose la conciencia de la ciudadanía costarricense en el ejercicio de la libertad y el goce del derecho, sin restricciones.

La Universidad de Santo Tomás

La Universidad de Santo Tomás fue creada por decreto N°. 11 del 3 de mayo de 1843, siendo Jefe de Estado don José María Alfaro y Ministro de Estado, el Doctor José María Castro. Fue clausurada en 1888, por decisión del Gobierno de Don Bernardo Soto, bajo la inspiración del Lic. Mauro Fernández, entonces Ministro de Educación Pública.

El inicio de la Universidad de Santo Tomás, se da en un momento histórico, en que Costa Rica realiza importantes avances económicos y sociales. La década de 1840 será de enormes progresos, pues al fin el Estado costarricense logra recoger los primeros frutos del desarrollo económico agroexportador que se venía impulsando; y, por otra parte, se logra volver a la armonía nacional limando los problemas y tensiones que prevalecían y que entorpecían el esfuerzo del pueblo hacia el progreso.

En 1844, un selecto grupo de ciudadanos de corte liberal le darán al país una nueva Constitución con preceptos muy avanzados para el país, como, por ejemplo, el sufragio directo. Posiblemente este desarrollo iniciado entonces fue lo que llevó al Doctor José María Castro, desde su posición de Ministro de Educación, a pensar en la creación de la Universidad de Santo Tomás, la cual tendría como norte, preparar a los profesionales que Costa Rica requería para continuar el desarrollo económico y social ya iniciado. Constantino Láscaris da la siguiente opinión sobre la mente doctrinal de algunos de estos próceres de la educación en Costa Rica:

> [...] la mente de sus organizadores José María Castro, Nazario Toledo, Nicolás Gallegos, etc., era liberal ilustrada. Son la "ideología" francesa y la Escuela Escocesa los dos pilares doctrinales; es decir, empirismo, prepositivismo, y ello bañado en ese espíritu dieciochesco de respeto a la religión purificada de las supersticiones.[16]

En efecto, los discursos pronunciados en torno a la creación de la Universidad de Santo Tomás, indicaban la trascendencia de su creación al "cubrir de luz y gloria a los ciudadanos y a la sociedad costarricense".[17] La función de la educación y de la Universidad, que iba a preconizar el doctor José María Castro, puede inferirse de su discurso inaugural, del cual extraemos el siguiente párrafo:

> La ignorancia, señores, es el verdadero origen de todo el mal que se encuentra en la tierra; de todos los vicios que corrompen el mundo; de todos los crímenes y delitos que alteran el orden social. El que cede a una propensión viciosa, o se deja arrastrar de un impulso criminal, obra contra su propio interés, prefiriendo la satisfacción inmediata de un deseo

extraviado, al goce permanente de los bienes que tuviera seguros mediante el respeto a las leyes sociales y la observancia de una conducta honrada y justa.[18]

Del párrafo anterior, podemos rescatar la aptitud estadista del doctor Castro Madriz, para quien *civilizar* es, por sobre todo, luchar contra la ignorancia.

El Doctor Castro Madriz impulsó la creación de la Universidad de Santo Tomás, tomando como base lo que ya existía en el país en materia de educación superior, y le agregó nuevas disciplinas de Ciencias y Letras. En el mismo discurso inaugural, expresó que la Universidad no debía limitarse a impartir únicamente aquellas materias que habían sido aprobadas, sino que se debían abrir las posibilidades a nuevos conocimientos que ayudaran al progreso de Costa Rica, pues —para él—, "el país estaba urgido no sólo de abogados, médicos, teólogos, etc.; sino también de profesionales que desarrollen la riqueza".[19]

Es importante indicar que, conforme fue avanzando el tiempo, la Universidad de Santo Tomás logra tomar las características de una institución de cultura superior, autónoma, dotada de rentas fijas propias, que se encarga en forma exclusiva de preparar profesionales y de llevar cultura al país; pues en ella se reunía lo más selecto de nuestra intelectualidad bajo un marco discreto de profesores y alumnos. De tal forma que la autonomía universitaria se mantuvo como indiscutible.

Las facultades que funcionaron fueron: Filosofía y Humanidades, Ciencias Matemáticas y Físicas, Medicina, Leyes y Ciencias Políticas, Teología y Ciencias Eclesiásticas. Sin embargo, Medicina y Teología tuvieron una vida muy precaria; asimismo funcionó una Facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas (agrimensura), Gramática Castellana y Latina, Geografía, Derecho Civil, Derecho Público, Cánones y Economía Política. Llegó a contar la Universidad con 131 miembros: 4 socios, 10 doctores, 35 licenciados y 82 bachilleres.

Liceo Nacional de Niñas

El 19 de mayo de 1847 se colocó la primera piedra del Liceo Nacional de Niñas que, el domingo 27 de octubre de 1887, se convirtió en Colegio Superior de Señoritas (un año antes se había inaugurado el Liceo de Costa Rica para varones). El Liceo, inicialmente, estuvo ubicado en la esquina noroeste de lo que hoy es el Banco Central. Algunos de los conceptos del discurso inaugural del Dr. Castro Madriz son los siguientes:

Señores: He aquí la piedra angular de un edificio que ha sido objeto de mi más constante anhelo. [...] Hemos venido a colocarla y a iniciar así la obra de que tanto necesitamos, y que con la protección de Dios ha de ser fecunda en bienes para la patria. Es el núcleo de las demás que deben seguirla, destinadas a la educación de la mujer, a quien la Providencia ha señalado funciones tan decisivas en la felicidad de la familia, como influyentes en la tranquilidad y en el progreso de la Nación. Importantes son las que le toca hoy como hija y como esposa mañana; pero las que después asume en la condición de madre, son de más alta trascendencia. [...] En el regazo materno se forma el corazón del hombre y de ese regazo ha de levantarse villano o caballero.

Mucho tiempo la cabeza permanece abierta a las ideas; corta es la época que el corazón está para recibir la semilla de buenos sentimientos y esa semilla ha de desprenderse de los cariñosos labios de la buena madre. El que ha tenido la desgracia de no recogerla, puede más tarde cultivar y aún enriquecer su inteligencia; pero rara vez ésta, en su continua lucha, alcanza a librarle de que la envidia y otras innobles pasiones, lo arrastren al fango de la hipocresía, de la deslealtad y del crimen. Nada ganan la amistad y la patria con un sabio ruin, y casi siempre las difamaciones y las calumnias contra los altos funcionarios, los atentados contra el orden público y el descrédito y decadencia de los pueblos, proceden de una cabeza instruida que obra al impulso de un mal corazón. [...]

"Si, pues, de la mujer depende en mucho, que las familias tengan padres y hermanos buenos, los hombres amigos fieles, y la sociedad gobernantes probos, jueces rectos, eclesiásticos dignos y ciudadanos útiles, educarla y educarla bien es uno de nuestros más imperiosos debe-

res. [...] Para llenarlo cumplidamente y bajo el más adecuado sistema, preciso es construir antes un edificio que corresponda a la importancia del objeto, al progreso del país y a la consideración que se merece el bello sexo. [...] A *ese* edificio damos hoy principio, con la mira de que también sirva a futuras generaciones, como un legado de la presente.[20]

Lo anterior, es un motivo más, y especialmente importante, para repetir cuán previsora fue Costa Rica. La educación de la mujer no era tema de moda, y ni siquiera tema normal en aquella época. Tal vez hasta pudo haber sido considerado como algo extraño, visto desde afuera. Pero no desde adentro. Ese liceo de niñas fue la obra creadora de muy pocos; pero, en cambio, sí la obra acogida y sostenida por todos; y esto es lo que precisamente le agrega el valor más significativo.

Claro está que el discurso del Dr. Castro Madriz, juzgado a la luz del progreso y de la actualidad, suena un poco (o un mucho) extraño. Se refiere a la mujer solamente en su función de la importancia de otros; esto es, de lo que ella puede aportar como hija, como hermana, como esposa, como madre. No se refiere a lo que puede aportarse a sí misma en calidad de persona individual, para su propio progreso y —dado el caso específico— para su propia educación y el disfrute que puede derivar en su beneficio y en el que puede aportar directa, y no sólo indirectamente, al progreso social.

Pero así era la realidad máxima entonces. Sí, máxima, porque me estoy refiriendo, precisamente, a un caso que, como el de Costa Rica, fue excepcionalmente previsor. En otras palabras: no puede esperarse lo imposible. Ya el interés en la educación femenina, entonces yen una pequeña y pobre nación como la nuestra, hemos de considerarlo excepcional. Posiblemente dentro de cien años más, cuando nuestros bisnietos estudien los afanes actuales en este sentido y aporten sus ensayos sobre el progreso de entonces, deban hacer observaciones similares a la que estoy haciendo sobre la relatividad con la que casi todo, pero en especial el progreso, ha de ser juzgado.

De la Universidad de Santo Tomás a la Ley General de Educación

Don Lorenzo Montúfar, de quien ya hice referencia en relación con sus ideas sobre la libertad, fue también abanderado de la educación. Su visión de un pueblo conocedor de sus deberes y sus derechos, lo condujo a considerar que, para que fuese en realidad así, "se debe fomentar la instrucción y remover todos los obstáculos que a ella se opongan".[21] Se caracterizó por un radical anticlericalismo [22]; y tal actitud la considera como medio de libertad, ya que "[...] no es independiente el pueblo que no puede suprimir el presupuesto del clero. No es independiente el pueblo que no puede decir: todas las religiones son iguales ante la ley [...]".[23]

Todos los principios liberales, consolidados mediante la actividad educativa, no quedaron en el vacío, sino que fueron sustentados por un prolongado proceso legal que, en forma definitiva, compromete al Estado a promover y a exigir la educación —primaria— del pueblo. La Asamblea Constituyente de 1869, consagra el Estado Docente, como "conquista de primer orden y casi única en ese entonces en toda América Latina".[24] Y algo más: aunque lo más probable es que tal propósito no fue original de los costarricenses, sino que a ello se llegó por influencia europea —sobre todo inglesa y francesa— lo cierto es que nuestros antepasados tuvieron el mérito de valorarlo en toda su significación, y la suerte de poder realizarlo antes. Por eso precisamente Costa Rica se convirtió en el primer país del mundo que estableció la enseñanza elemental como una garantía, lo cual es una muestra muy clara del afán previsor que nos caracterizó.

En este importantísimo paso para el progreso costarricense, se destacan tres figuras principales: Don Jesús Jiménez, don Julián Volio y don Mauro Fernández.

Don Jesús Jiménez, llamado el "fundador de la instrucción pública en Costa Rica",[25] constituye "desde el punto de vista cultural, un organizador y un guía, cuya obra no ha sido todavía debidamente valorizada".[26] Es preciso recordar que algunas de sus principales obras en favor de la instrucción pública, fueron el for-

talecimiento de la enseñanza secundaria,[27] la Ley de Enseñanza Primaria decretada el 11 de noviembre de 1869 (elevada a rango constitucional), el Reglamento Orgánico del Colegio San Luis Gonzaga (decretado el 27 de noviembre), y el decreto N° 27 del 17 de noviembre de 1869, que se refiere a los Estatutos de la Universidad de Santo Tomás. Son estos hechos los "que le hacen acreedor de una página gloriosa en los anales de la historia patria".[28]

En el campo educativo, la obra de don Jesús Jiménez se caracteriza por la creación y reforma de diversas leyes e instituciones que consolidaron tan importante área del desarrollo nacional. El Artículo 6 de la Constitución Política de 1869 dice:

> La enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeada por la Nación. La Dirección inmediata a ella corresponde a las Municipalidades, y al Gobierno la suprema inspección.

Tal es la razón que motivó a don Cleto González Víquez para decir:

> El Gobierno Jiménez fue revolucionario en tan importante materia, pero le dedicó tanto empeño, procuró tanto que el país mejorara en ese sentido que, sin faltar a la verdad, puede considerársele como el verdadero fundador de la Instrucción Pública en Costa Rica.[29]

Don Julián Volio fue otra de las grandes figuras de nuestra educación. De él dice Don Abelardo Bonilla que "era hijo directo de la ilustración, creía en la virtuosidad del pueblo y en la libertad, y en sus ideas se encuentran rastros del saint-simonismo".[30] Don Julián Volio desempeñó una ardua actividad pública —a la que me refiero en el siguiente capítulo—, por su acción frente al derecho de asilo y su respeto al derecho popular y a la paz; ahora continúo con el impulso que dio al desarrollo escolar, porque él juzgaba que sería imposible una evolución política desde el poder sin la base de una evolución educativa.[31] Siempre se preocupó por esto, y de ahí que, ya en 1866 (30 de julio), había presentado un proyecto de Ley de Educación, el cual se considera como la síntesis de lo que más tarde fue la Ley de Educación de don Mauro Fernández. Sobre los alcances de la Ley, escribe Cubero Lobo lo siguiente:

En esta ley se declaraba obligatoria, uniforme, gratuita y a cargo del Estado la enseñanza en toda la República [...]. Se ordenaba facilitar gratuitamente a los niños pobres los libros de texto; se establecían conferencias de maestros en la capital, para su instrucción pedagógica [...]; se señalaba el período escolar y las horas lectivas de cada semana; se creaba una inspección y un cuerpo completo de inspectores subalternos, se regulaba el servicio de inspección; se creaban rentas propias para la educación común, quedando el déficit a cargo del Tesorero Público; se planeaba la conveniencia sobre edificación de edificios escolares [...]. Se fijaban bases para la compulsión de la enseñanza, se suprimían los castigos corporales [...]; se estatuía lo necesario acerca de exámenes a fin de curso, disciplina, correcciones permisibles y formación de un colegio normal para mujeres.[32]

La idea de una superación nacional sobre la base de la educación, que había partido del Dr. Castro, "alcanzó su mejor realización con la obra de don Mauro Fernández, entre 1886 y 1889, durante la administración de don Bernardo Soto".[33]

El aporte de Don Mauro se orientó a promover la educación, y por ella luchó hasta lograr la creación de varios centros de enseñanza (Liceo de Costa Rica, Colegio Superior de Señoritas e Instituto de Alajuela); también una Escuela Normal, el Museo Nacional y la Biblioteca Nacional. Pero especialmente resplandece, de su obra, la creación de un instrumento definitivo: la Ley General de Educación Común, promulgada el 26 de febrero de 1886.

La claridad de pensamiento, la definida arista de sus ideas sobre este arranque básico, y su acción enérgica y sin titubeos hacia la consecución de ese fin específico, hicieron a Isaac Felipe Azofeifa decir:

El pensamiento de Don Mauro es decantación y madurez, al mismo tiempo de las ideologías europeas de fines del siglo XIX y de lo que, como institución educativa costarricense, había venido desenvolviéndose a través de tanteos y dilaciones.[34]

No, por sabido, puede dejarse de resaltar que el plan de reordenamiento educativo planteado por Don Mauro Fernández, puso én-

fasis en la educación primaria y en la secundaria; y, a pesar de haber dejado previsto un plan de educación técnica, no fue puesto en práctica, aunque más tarde, por decreto de diciembre de 1926, fue creada la Escuela de Agricultura. En cuanto a la educación superior, fue casi clausurada. Carlos Monge dice que, como consecuencia de su política educativa, apoyada por el Presidente de la República y por el Congreso, Don Mauro anunció que "[...] la Universidad de Santo Tomás pasó a segundo orden; y ante la posibilidad de que su permanencia pudiera perjudicar su obra señera y necesaria, optó por clausurarla".[35] Y así sucedió. La Universidad se clausuró en 1888, aduciéndose, como razón principal, que las reformas educativas aprobadas lo requerían, por considerarse de mayor importancia el desarrollo de la educación primaria y de la secundaria. Pero hubo otra razón de hecho: el conflicto generado en 1888 entre el Gobierno y la Universidad, con motivo de desórdenes administrativos que se le achacaban a ésta. En definitiva, sólo se conservó, a manera de excepción, la Facultad de Derecho. Posteriormente (en 1897), se creó la Facultad de Farmacia.

El cierre de esa Universidad y, con ello, de la educación universitaria en general por más de cincuenta años, produjo sus consecuentes efectos negativos en el desarrollo nacional, además de enorme cantidad de frustraciones personales. Durante ese largo tiempo, los costarricenses sólo tuvieron opción profesional en las carreras de Derecho y de Farmacia. La otra opción, pero sólo abierta a una ínfima parte de los jóvenes, era estudiar las demás carreras en el exterior. Hasta 1941, fecha de la creación de la Universidad de Costa Rica, no comenzó el lento y difícil proceso de llenar la gran laguna cultural —y, por ello, de formación de líderes en muchos campos—, que dejó tan grande y larga ausencia.

Sobre la clausura de la Universidad de Santo Tomás, deseo añadir finalmente la opinión del Dr. Láscaris:

> Este malentendido entre el Estado y la Universidad, tuvo consecuencias fatales para la cultura del país. [...] la tragedia estuvo en que el Estado se lanzó a organizar los estudios de secundaria sin contar con una Universidad que la respaldase, y sobre todo, sin intentar siquiera

organizar la preparación del profesorado medio. La enseñanza del país, progresando administrativamente, quedó culturalmente acéfala.[36]

Sin embargo, pese a lo lamentable que fue ese corte a la educación universitaria, no por ello ha de restársele, a la obra de Don Mauro Fernández, el inmenso valor que tiene como obra previsora. Duele que la previsión no hubiera sido completa; hemos de juzgarlo dentro de lo imperfecta, pero perfectible, que es la acción humana. En cambio la parte positiva, que fue la Ley General de Educación Común, dio un impulso significativo tanto a la escuela primaria como a la secundaria. A la primaria la definió con los "más avanzados criterios de la época".[37] Y en lo que se refiere a la secundaria, luchó tanto por su organización como por su identidad. De esta manera, la Ley General de Educación Común permitió que el territorio nacional fuera "sembrado de escuelas primarias y colegios de segunda enseñanza".[38]

Con esta ley, la enseñanza primaria adquiere contornos más precisos; los encargados de dirigirla y reformarla señalan sus objetivos con mejores elementos de juicio científico, y el educando empieza a constituirse en sujeto y objeto de la educación; porque la idea de la época, "expresada por los más preclaros pensadores del siglo XIX, fue que la educación debía atender la formación del ciudadano consciente y responsable, generador de democracia".[39]

El impulso de las ideas liberales, durante el siglo XIX, no consiguió que éstas se desarrollaran en el campo de la escena política sin oposición. Bien sabemos que hubo grupos con tesis contrarias a las de los liberales e ilustrados. Tales tesis, se sustentaban básicamente en una institución que ha jugado, durante la historia de Costa Rica, un papel muy importante. Me refiero a la Iglesia Católica, dentro de la cual resaltó en aquel entonces la figura de Bernardo Augusto Thiel.

Este, sacerdote lazarista de origen alemán [40] y destinado a Costa Rica en 1871, fue consagrado Obispo, tres años después de su llegada, a petición del entonces Presidente don Tomás Guardia. Desde un principio, el Obispo Thiel se opuso a las ideas liberales, actitud que fue muy manifiesta en sus Circulares y Cartas

Pastorales. Propiciaba la unión entre la Iglesia y el Estado, con el fin de que se reafirmara la educación religiosa en los centros públicos de enseñanza, ya que, según su criterio, la enseñanza laica violenta la libertad de conciencia.

Para comprender la actitud del Obispo Thiel, es necesario referirse al contexto de la época. Al asumir Don Próspero Fernández la Presidencia de la República (1882), se reinicia un proceso en el cual las ideas liberales adquieren gran apogeo, lo que produce un enfrentamiento entre los reformadores influidos por tales ideas y la Iglesia Católica, cuyo máximo jerarca, en Costa Rica, es el Obispo Thiel. La polémica, gravitando alrededor de la acción de los jesuitas y el cuarto voto, se recrudece, y termina con la expulsión del país de dichos religiosos y de Monseñor Thiel, el 18 de julio de 1884.[41]

Es importante tomar en cuenta que las reformas liberales del año 1884, se referían, en primera instancia, a aspectos educativos, por cuanto —hasta ese entonces— los centros de enseñanza más importantes se encontraban bajo la tutela de los jesuitas. De ahí que, al propiciar la enseñanza laica, se considerara preciso expulsar a los religiosos; y de ahí también que sea explicable la actitud del Obispo Thiel. En otras palabras: bien puede admitirse que el asunto fue mucho más una lucha por el poder y la autoridad, que una lucha confesional. Acertadamente se ha señalado que "la atmósfera dominante entre intelectuales y abogados era aconfesional".[42]

Además de lo educativo, dichas reformas involucraban otros aspectos: el establecimiento del matrimonio civil, la legalización del divorcio, la abolición de la pena de muerte y la libertad de cultos. Todo, por medio de leyes y reformas constitucionales que van conformando el orden jurídico del Estado. Dentro de ese ambiente dominado por el pensamiento liberal, fuertemente matizado de anticlerical (muy diferente a antirreligioso), debido a las circunstancias históricas, se hizo muy evidente el fortalecimiento del Estado. Eso explica por qué una reforma liberal educativa se convirtió en un monopolio del Estado, el cual permaneció exactamente el mismo tiempo que dura en Costa Rica la ausencia de enseñanza universitaria. Lo de la exactitud, se debe únicamen-

te a que la creación de la Universidad de Costa Rica fue simultánea con la eliminación del monopolio educativo; aunque debe aclararse que esto último sólo fue muy claro para la enseñanza primaria y la media. La creación de *la* Universidad se consideró algo tan novedoso, que su nombre fue incluido así, con esa connotación de singularidad, en la Constitución de 1949. Y aún más: por muchos años se consideró como un hecho que esta Universidad sería única; o sea que no sólo se actuó como si la libertad de enseñanza, ya entonces vigente, hubiera hecho excepción con la educación universitaria, (aunque no fue eso lo que determinó la Constitución), sino que tal nivel educativo se convirtió en un monopolio institucional, o institución única. Fue muy difícil romper esta creencia que llegó a tener muchos adeptos. Lo fue aun para el propio Estado, al que las circunstancias (crecimiento de la población y necesidad de crear nuevas instituciones de enseñanza superior) obligaron a comenzar esta faena entre muchos escollos. Pero esto fue años después, cuando ya se había deteriorado mucho la visión previsora del costarricense, aspecto de especialísimo interés en el que debemos nuevamente poner nuestra mira y que constituye el propósito principal de este libro. Volvamos, pues, hacia atrás para retomar el hilo.

De Don Mauro a la Universidad de Costa Rica

En los primeros años del siglo XX, se introducen las corrientes pedagógicas de la época, dentro del afán de superación del nivel educativo nacional. Profesores costarricenses, formados en la Universidad de Chile (Instituto Pedagógico), pone en juego las nuevas corrientes y, con ello, se fomenta la actitud científica y analítica tendiente a profundizar en nuestras realidades humanas, sociales y políticas. Don Joaquín García Monge y Don Roberto Brenes Mesén, impulsan un nuevo modelo educativo, con el fin de contribuir al conocimiento de nuestra nacionalidad en sus rasgos esenciales, interpretados como producto de la propia historia. "No se trataba, entonces, únicamente de modernizar los métodos de enseñanza [...], sino de eso y algo más: descubrir en las realidades nacionales a nuestro pueblo; advertir el grado de madurez crítica, cuáles eran los problemas que se interponían entre la educación y el desenvolvimiento del país".[43]

Es así como, Don Roberto Brenes Mesén, Don Joaquín García Monge y Don Carlos Gagini —otro gran educador incorporado a la cultura costarricense[44]—, conforman una comisión que establece una serie de reformas a los programas de enseñanza primaria, las cuales entran en vigencia el 10 de junio de 1908.[45]

Don Roberto Brenes Mesén "significa —en palabras de Láscaris— la plena vigencia del siglo XX, no ya como aspiración o eco, sino como creación. El cerebro más poderoso y el escritor de mayor calidad, como prosista y como poeta, que ha producido Costa Rica y, sin duda, una de las figuras señeras del continente [...]".[46] En 1917, él impulsa otra reforma, basada en el criterio de que la escuela constituye, no sólo la institución en donde se desarrolla el intelecto del niño, sino también la participación en el desarrollo nacional; "[...] una fragua de la economía, por esta época en grave crisis [...]".[47] Brenes Mesén, quien para este momento ocupaba el cargo de Secretario de Educación Pública,[48] comenta en la introducción a los programas de educación primaria por él redactados:

> Propenden estos programas a establecer una educación moral inspirada en que el principio de la creación de hábitos de virtud, es la única moral que forma hombres de acción y de carácter elevado, en contraposición a la moral pasiva de las prohibiciones que ha producido en nuestra época al hombre apocado y sin iniciativa, temeroso de toda empresa que no haya sido ensayada antes con visos de éxito.[49]

Don Omar Dengo y Don Justo A. Facio, también son nombres que sobresalen en la importante labor educativa que, sin duda, es una de las más importantes muestras de la acción previsora de nuestros antepasados.

Dengo, especialmente desde la Escuela Normal de Costa Rica,[50] ejerce un papel importante, sobre todo por su idea de concebir la educación con funciones concretas que la circunscriban a límites superiores. Esto implica que ella se constituya en la "formación de una elevada conciencia nacional".[51] Por lo tanto, "economizar en escuelas, es economizar civilización",[52] pues sólo la educación hace libres a los hombres y sólo por la educación es posible superar la vida de la nación. E insiste: "porque hay un

vínculo indisoluble entre la formación de una elevada conciencia nacional y el valor de la educación".[53]

Omar Dengo afirma que esa es la educación que el Estado debe ofrecer a los ciudadanos; una educación que garantice un régimen democrático y que, a su vez, se constituya en instrumento al alcance del hombre para realizar los cambios sociales indispensables: "En todas las épocas, pero sobre todo en la presente, el problema social es un problema de educación por excelencia. Y ello no es la obra exclusiva de las necesidades sociales y de la escuela misma, sino además, el requerimiento estricto de las disciplinas que interpretan la naturaleza y el valor de tales necesidades".[54]

Don Justo A. Facio (1859-1931), se destaca como gran promotor del desarrollo educacional del país.[55] Desde muy joven, y como educador, participó en la consolidación de los principales centros docentes del país: el Liceo de Costa Rica, el Colegio Superior de Señoritas y la Escuela Normal de Costa Rica. Llevó a cabo una importante labor pública."Fue maestro en Heredia, Inspector de Escuelas del Circuito, brillante profesor de Gramática y Literatura en colegios de segunda enseñanza, y excelente Ministro de Instrucción Pública. Además, Director de la Imprenta Nacional, Subsecretario de Relaciones Exteriores. También desempeñó importantes misiones diplomáticas en el extranjero y fue Presidente del Ateneo Cultural".[56] Como periodista, Justo A. Facio fundó el *Diario El Comercio* y la *Revista Costa Rica,* la primera publicación periódica nacional que se ocupó exclusivamente de temas literarios. También participó en el *Heraldo de Costa Rica* y en *Páginas Ilustradas* y fue Director de *Pandemonium.* Desde 1922, fue Miembro Correspondiente de la Real Academia Española.

Sin embargo, hasta 1940 no se afrontó el problema de la educación superior organizada. Como sabemos, la ausencia de este nivel educativo se venía arrastrando desde 1888. Es el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, quien, al asumir la Presidencia de la República (1940), junto con su Ministro de Educación, Lic. Luis Demetrio Tinoco, presenta al Congreso la Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica,[57] acogida con gran respaldo de la po-

blación, por venir a llenar una necesidad ampliamente sentida durante tantos años.[58] La Universidad nació autónoma, aunque desde el principio se la consideró parte continuada del sistema educativo, lo cual fue ratificado por la Constitución de 1949. Con este acontecimiento, comenzó a abrirse un panorama más amplio para la cultura nacional y para las aspiraciones individuales de los costarricenses.[59]

Conclusión

Es una realidad indiscutible el interés permanente y constante de los costarricenses por la educación. No sólo los gobernantes, sino la nación como un todo, siempre le han dedicado a tal faena esfuerzos máximos y todos los recursos posibles, sin escatimarlos en ningún momento ni circunstancia. Desde luego que hay figuras destacadas y épocas especiales en la realización de una obra que nunca se termina, que siempre presenta escollos, que a veces se estanca y que nunca satisface plenamente, porque siempre las aspiraciones son más altas que las posibilidades de realizarlas. Además, la educación está sujeta, tal vez en grado mayor que las demás actividades, al constante riesgo de los errores, que pueden llegar a ser muy graves, como lo fue la clausura por más de medio siglo de la enseñanza universitaria; o como el debilitamiento de su calidad y el esfuerzo demandado que —más adelante lo veremos— ocurrió después de la sociedad previsora.

Pero lo importante para Costa Rica, es que el interés siempre ha estado presente en todos los ciudadanos; y no sólo presente sino activo, con plena conciencia, por ser el medio indispensable para el progreso y la cultura, de las personas y de la sociedad como un todo.

Este interés costarricense, tiene una importancia de tal naturaleza, que por eso lo he destacado como una de las muestras más significativas y trascendentales de la capacidad previsora de nuestro pueblo. Capacidad previsora que lo ha sido siempre; aunque hoy los problemas educativos son tan graves, que requieren un enfoque muy especial. Es necesario, y con urgencia, ana-

lizar lo que ha sucedido en las últimas décadas, incluyendo la pregunta de si la evidente disminución, o desnaturalización —y hasta desaparición— de esa capacidad previsora, se ha extendido también a lo educativo, que es lo que teóricamente nunca ha tenido contrincantes.

Capítulo IV

Las Garantías Sociales

Una creación previsora.— Justicia social.— Volio, Sanabria y Calderón.— El Seguro Social, las Garantías Sociales y el Código de Trabajo.— Conclusión.

Una creación previsora

AL IGUAL QUE EL ESTADO DE derecho y la educación, también las Garantías Sociales constituyen prueba de que los costarricenses crearon instituciones que permitirían, a nuestra sociedad, en décadas posteriores a su adopción, desarrollarse en libertad, optando con ello por la paz y la justicia.

Cuando en la década de 1940 se realiza la reforma social costarricense, bajo la Administración del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, no se habían dado aún en el país, ni el proceso de urbanización ni el desarrollo industrial. O sea, que no había ocurrido la concentración de trabajadores que hubiera forzado la legislación social como instrumento para permitir la paz social. Lejos de ser la necesidad imperiosa del momento, tal reforma fue la acción previsora para el futuro; aunque eso no quiere decir, por su-

puesto, que los años cuarenta fuesen años de prosperidad que no necesitaran de un sistema de seguridad social y garantías laborales.[1]

Lo que señalo, es que las circunstancias de la época (no las del progreso real, sino las de la visión histórica), no lo hacían aparecer como urgente. Y que, sin embargo, —y esto es lo que importa subrayar— con ello sucedió igual que con la educación. Esto es: hubo la capacidad de anticipar la acción conveniente, lo que la califica como acción previsora. Yen verdad que las acciones de este tipo —casi siempre reformas trascendentales, que no suelen ser bien comprendidas cuando se aplican en épocas de crisis— sí son mayormente aceptadas en épocas de paz. Precisamente esta aceptación mayoritaria propicia sustento y continuidad al sosiego social, aparte de que permite una acción más objetiva, más racional y más eficiente. Aunque, en aquellos momentos, cuando comenzaba la década de los cuarenta, de todas las maneras la seguridad social iba a ser un beneficio para los más o menos aislados campesinos costarricenses —quienes quizás no comprenderían de inmediato tal beneficio—, este sí lo fue sobre todo para después cuando la población se concentró más, la economía creció y el proceso de desarrollo fue tomando auge; cuando la urbanización y la industrialización reclamaban esas reformas como aún más necesarias. Es la misma clase de explicación que cabe hacer para el caso similar de la constitución de un estado de derecho que, aunque resultaba ventajosa frente a un gobierno débil, no era tan imprescindible como lo sería luego ante instituciones estatales desarrolladas. Eso es lo que para el siglo XX significan las garantías sociales.

Justicia social

Con el incremento de la riqueza que, en la civilización occidental, han producido los hombres en los últimos doscientos años, se hizo posible salir del estancamiento y la miseria que fueron consustanciales al género humano. El aumento en la disponibilidad de alimentos, el control sanitario, el crecimiento de la población, la extensión de la vida esperada, hicieron posible destinar recursos crecientes a los fines de la solidaridad humana y

establecer, para todos los hombres, garantías mínimas de ingreso que fuesen independientes de su contribución al proceso productivo.

El amparo a las personas desvalidas por incapacidad, edad, abandono o desempleo, constituye una red de protección social que las aísla de las condiciones de miseria extrema, y que les otorga un nivel de vida más digno, con relación a la riqueza alcanzada por sus comunidades.

Esta red protectora, con los niveles y características según las circunstancias propias de cada sociedad, constituye la justicia social que el mandamiento cristiano de amor al prójimo impone sobre las comunidades. Los hombres somos iguales a los ojos de Dios y, como tales, todos debemos ser respetados en nuestro afán de hacernos la vida en todos los campos. "Ante todo afirmamos —dice SS. Juan XXIII— que el mundo económico es creación de la iniciativa personal de los ciudadanos, ya en su actividad individual, ya en el seno de sus diversas asociaciones para la prosecución de intereses comunes".[2]

Sin embargo, en la concreción del plan de vida, cada persona es diferente. Las características individuales y las dotaciones materiales son desiguales. En virtud de la ignorancia que caracteriza nuestro diario vivir, el éxito de nuestra acción productiva no responde, necesariamente, al esfuerzo empeñado; ni siquiera a la capacidad con que lo busquemos, salvo que tal capacidad sea entendida como el acierto en el resultado de nuestras acciones. Al participar en el proceso de división del trabajo e intercambio voluntario, lo único que una sociedad libre garantiza es la posibilidad de que el individuo actúe sometido a las mismas reglas que los demás, pero no el resultado de las acciones. En la enorme diversidad de circunstancias individuales, se produce una gama de diferencias que abarcan, desde la imposibilidad psíquica o física de ganar el alimento mínimo para la subsistencia, hasta la acumulación de grandes riquezas.

La solidaridad humana nos llama claramente a atender las necesidades de quienes, siendo nuestros semejantes, carecen de responsabilidad. En otras palabras: la solidaridad nos obliga a la

acción en favor de los marginados; de las familias a las cuales sus dotaciones personales les impiden alcanzar un nivel de vida mínimo, en proporción con la riqueza que históricamente haya acumulado la sociedad. Esta obligación es, ante todo, personal e íntima de cada ciudadano; pero, dado que no podría tenerse seguridad en la atención de todos los casos particulares al amparo de iniciativas individuales, las sociedades están llamadas a establecer instituciones que permitan asegurar, a los grupos marginados, ese mínimo de bienestar material, congruente con el nivel de desarrollo social alcanzado.

El grado de satisfacción de necesidades posible de asegurar para todos los miembros de la colectividad, independientemente del valor que el mercado otorgue por su contribución al proceso productivo, debe ser determinado y ejecutado dentro de dos limitaciones. Por una parte, no puede pretenderse, dada la imposibilidad de lograrlo, que su nivel sea igual al alcanzado por las personas con condiciones "normales" de ingreso salarial, pues ello tendría como efecto la preferencia por la inacción, frente a la participación en el esfuerzo productivo y, consecuentemente, debilitaría la obligación moral al trabajo, en perjuicio del nivel de vida de la comunidad. Por otra parte, los instrumentos que se adopten, para asegurar ese mínimo de bienestar, deben ser acordes con las leyes del mercado, aplicando sus principios y no violándolos; pues esto último significaría la destrucción de la eficiencia productiva.

Esta inclinación por respetar las leyes del mercado en las acciones que en verdad se proponen favorecer la justicia social, está ampliamente explicada en la teoría de la Economía Social de Mercado, basada en principios que no se apartan de éste, precisamente para poder garantizar tal acción. Podemos entenderlo fácilmente por medio de un ejemplo: una sociedad puede decidir que se debe favorecer el que todos los niños tomen leche, con independencia del ingreso de sus familias. En este caso, la intervención social estatista recurriría a fijar a la leche arbitrariamente un precio bajo, en un afán de hacer posible su adquisición por las familias de más bajos recursos. Entonces ocurriría que los precios arbitrariamente bajos, se convertirían en una señal económica negativa para los productores de leche; porque las consi-

guientes pérdidas los obligarían a vender poco a poco sus vacas para el consumo de carne. Así, la producción de leche disminuiría, haciendo que el producto resultase inasequible inclusive para los niños que la disfrutaban antes de la arbitraria medida. En cambio, una intervención "conforme al mercado", distribuiría, a las familias de bajos ingresos, recursos originados en impuestos para que comprasen la leche a precios de mercado; con lo cual, la señal transmitida sería la de un aumento en la demanda y, consecuentemente, en la producción, aun cuando a corto plazo puedan aumentar los precios.

La atención de los marginados y de las personas que no están en condiciones de ser responsables, debe proponerse, como primera meta, la lucha contra las situaciones controlables que originen irresponsabilidad y marginación.

Volio, Sanabria y Calderón

El espíritu de solidaridad y el afán participativo en la atención voluntaria a los más necesitados, ha sido una característica constante de los costarricenses en general y, por supuesto, de personas específicas que se dedicaron a la labor de convencimiento —si se quiere, de refuerzo a los principios naturalmente acogidos de previo— quienes actuaron como pioneros de la acción. Enfocada históricamente, esta acción es, ni más ni menos, la obra previsora a la que deseo referirme con insistencia, por ser, precisamente ella, la que ha motivado esta publicación.

Ya, en el capítulo sobre educación, resaltamos la figura del Obispo Bernardo Augusto Thiel, tan fecundo en la producción de guías para su grey: durante su episcopado publicó 47 pastorales y más de 100 circulares. Es importante recordarlo en esta parte dedicada a la seguridad social, porque quizás lo que mayor atención atrajo, fue su Decimotercera Pastoral, *Sobre el Justo Salario de los Jornaleros y Artesanos y Otros Puntos de Actualidad que se Relacionan con la Situación de los Destituidos de Bienes de Fortuna.* En ella, expone la doctrina social de S.S. León XIII, y constituye un antecedente de las reformas sociales de los años cuarenta.

También los pensadores liberales dieron su aporte, porque ellos no han sido nunca —como algunos han tratado de caricaturizarlos— almas insensibles al dolor y a la pobreza. Láscaris llama a Don Ricardo Jiménez "neoliberal" y recuerda su posición en pro de que el Estado intervenga, para evitar el progresivo distanciamiento entre los grupos sociales, "mediante impuestos a los ricos, empleados luego en beneficio común".[3] Don Ricardo se refiere a este punto en los siguientes términos:

> La clase pudiente misma, si comprende su propio interés, debe allanarse a compartir con el Estado, en justa proporción, sus grandes ganancias. Si no lo hace, dará pábulo a la importación de ideas extremistas que tiendan a la destrucción del orden existente y que encuentra terreno abonado donde quiera que hay injusticias en el repartimiento de los impuestos.[4]

Cuando terminó la Primera Guerra Mundial (1914-17), "[...] la participación estatal fue en ascenso en campos que afectaban de manera directa la relación capital-trabajo y no sólo (indirectamente) su reproducción. Sin entrar a regular el funcionamiento de las empresas mercantiles [...], los estadistas liberales, con gran tacto y a ritmo muy lento, fueron reaccionando ante los problemas planteados por la cuestión social [...] cuando aumentaron las presiones y las críticas de los intelectuales obreristas, nacionalistas o utópicos".[5]

En realidad, desde principios del siglo XX, ya se habían notado cambios en la orientación de los movimientos populares,[6] y en la década de los años veinte el Estado liberal adquiere un mayor "intervencionismo" en las diversas áreas del desarrollo nacional.[7] Vega Carballo dice que la legislación de los años cuarenta se inició posiblemente "mucho antes, al nivel de los debates sobre la cuestión social, nacidos al calor de los movimientos populares y sindicales que desde el inicio del siglo agitaron significativamente el ambiente político nacional, bajo el estímulo de una pléyade de escritores, periodistas e intelectuales críticos del estado de cosas".[8]

Sin entrar en mayores detalles, porque éstos tienen muchas interpretaciones, es importante referirse a las presiones en favor

de las reformas sociales, legales y económicas. ¿Presiones? Sí, porque tampoco ha de suponerse que la capacidad previsora de nuestro pueblo ha sido perfecta; ni tampoco que ha actuado sólo espontáneamente. Las presiones son consustanciales de la acción social, tanto como es inevitable —afortunadamente— la influencia de las ideas que ambicionan resolver los problemas.

Esas presiones de los comienzos del siglo XX, tuvieron tres momentos de gran intensidad: los años 1912-1913, cuando se fundó la Confederación General de Trabajadores (que dará paso, en 1923, al Partido Reformista); el período 1919-1921, a raíz de la lucha de estudiantes, maestros y obreros artesanos contra la dictadura tinoquista y el deterioro de las condiciones de vida (lo que provocó las huelgas de 1920-21); y los años 1929-31, cuando, después de la integración y disolución del Partido Reformista, se crearon varias organizaciones de corte nacionalista y socialista que, influidas por el aprismo y el marxismo-leninismo, veían alentadas sus posiciones por la reacción popular y por las ideas de las incipientes clases medias frente a la Gran Crisis de 1929, que afectó la economía nacional.

En junio de 1931, se fundó el Partido Comunista; y en los años 30 se dieron fuertes choques entre las diversas organizaciones gremiales y políticas, orientadas por círculos intelectuales radicalizados, contra las "agrupaciones oligárquicas" y el gobierno. Fue una época en la que se perfilaron nuevas tendencias y fuerzas opositoras —débiles y minoritarias—, agitando la vida pública, promoviendo interesantes discusiones sobre materias ideológicas y señalando el inicio de la organización de un frente contestatario, contra la clase que ostentaba el poder. Nuevos actores sociales y políticos daban, así, sus primeros pasos.[9]

Hubo tres figuras especialmente importantes que, en ese período, se destacan, se imponen y marcan la pauta para las reformas de los años cuarenta: el Pbro. Jorge Volio Jiménez, el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia y Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez.

Sobre don Jorge Volio, su presentación biográfica puede encontrarse con detalle, precisamente en una carta suya enviada

al entonces Embajador de España en Costa Rica.[10] Volio Jiménez llevó a cabo una trascendental obra para el país. Sus patrones de orientación política fueron "el laborismo inglés, el movimiento social inglés y las conquistas de la Carta del Trabajo".[11] Fundó el Partido Reformista (1923) con su respectivo *Programa de Lucha.* Este programa de los 16 puntos o el "evangelio reformista" —como lo llamó don Ricardo Jiménez—, comprendía la Ley de Accidentes de Trabajo, el ofrecimiento de tierra libre al campesino, la formación de colonias agrícolas, la lucha contra el latifundismo, la nacionalización de las riquezas naturales y del subsuelo, igualdad de salarios para ambos sexos, reforma educacional, reforma tributaria ("para que el pobre pague como pobre y el rico como rico"), arreglo de los límites costarricenses, el absoluto respeto a la conciencia religiosa y otros puntos.[12] "Doce de los 16 puntos —dice Láscaris— se convirtieron en realidad, mediante sesenta reformas de legislación".[13]

Al leer su *Programa de Lucha,* y teniendo en cuenta su trayectoria en la vida pública, se puede apreciar lo que Navarro Bolandi comenta:

> [...] la trascendencia de su lucha, el gesto de su rebeldía y el planteamiento de problemas que nunca antes habían sido ni siquiera insinuados en nuestro medio político, le reservan un sitio en la historia de nuestra evolución que nadie osará discutirle. Si bien en sus fogosas campañas deja traslucir destellos de un romanticismo verdaderamente geniales, el resumen de su obra política, que es lo que cuenta, revela visión de futuro y es él quien deja el terreno preparado para una mejor siembra del mañana [...].[14]

Varios factores influyeron en la pronta decadencia de Jorge Volio y el Partido Reformista: uno, la fuerte oposición política por parte de Don Ricardo Jiménez y de Don Cleto González Víquez; otro, los duros ataques de los comunistas (en especial los de Manuel Mora), quienes calificaron el Reformismo como máscara del capitalismo.[15] Al respecto, Ricardo Blanco Segura nos ofrece el siguiente comentario:

> Para los comunistas, el reformismo había pactado con sectores "capitalistas", no tenía el extremismo radical de sus propias doctrinas y

medios de acción; para los conservadores y la Iglesia, el hecho de ser un sacerdote separado de su ministerio [...] y la proposición de doctrinas que para nuestro medio resultaban atrevidas, además de otros factores *[hizo que]* el reformismo no fuera nada grato. Y como tal, contribuyeron a ahogarlo, los unos con su indiferencia, los otros con su abierta condenación y aun con la excomunión, sin darse cuenta de que una orientación firme y decidida, limando ciertos excesos, le habría convertido en el más firme bastión contra el comunismo, ya en aquel tiempo [...].[...] Aún había que esperar varios años para que un arzobispo [Monseñor Sanabria] viniera a dar la razón al General Volio, precisamente al precio de las mismas amarguras que le costaron al General sus arrestos en favor de la justicia [...].[16]

El comentario de Marina Volio viene a concretar sobre el asunto, completando con lo siguiente:

"Concluía así la vida de una agrupación que aportó un nuevo estilo y un nuevo espíritu a la política costarricense. Nuevos hombres volverían a luchar por la justicia. Nuevos movimientos políticos surgirían más tarde en Costa Rica, para dar su aporte en la lucha perenne por la libertad y la fraternidad. [...] La reforma social de los años 40 es, en buena parte, fruto de la semilla que sembró el partido de la lechuza en el año 23. Jorge Volio y los fundadores del reformismo agitaron la conciencia y el sentimiento de los costarricenses para preparar el espíritu nacional a cambios importantes en la estructura económica, social y política del país. Sin embargo, no se reconoce entonces la lucha precursora del Partido Reformista. [...] Veinte años después, con ánimo sereno y objetividad histórica, se empieza a pensar que Jorge Volio y el reformismo habían levantado, por vez primera en la política costarricense, la bandera de la Reforma Social. Que, en un lejano día, ellos también habían soñado con los cambios indispensables para mejorar las condiciones económicas y sociales de las mayorías costarricenses".[17]

Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, el máximo jerarca de la Iglesia en los años cuarenta, sería uno de los "otros que lucharían por la justicia". Así nos lo presenta en escena Don Constantino Láscaris C.:

[...] por vocación fue un sacerdote y un obispo entregado al cuidado de su grey. A este cuidado dio cauce, paralelamente con sus trabajos de

Historia Eclesiástica de Costa Rica y con sus intervenciones por la difusión de las ideas sociales pontificias. Estas intervenciones fueron, entre otras, en el campo de los sindicatos obreros y en la política. En todo momento sostuvo las mismas ideas que en el siglo XIX habían defendido Domingo Rivas y Bernardo Augusto Thiel, aunque con formas más actuales.[18]

Para una mayor comprensión del pensamiento de Monseñor Víctor Sanabria Martínez, he considerado conveniente destacar algunos párrafos seleccionados de sus muchos escritos, con los que enriqueció a la sociedad costarricense:

Sobre el Estado:

"El Estado [...] tiene bien definida su misión en la naturaleza misma de los fines para los que ha sido constituido. Ya se entiende que esa acción del Estado debe liberarse de aquellos excesos, con razón condenados por su Santidad Pío XII en su primera encíclica, y que ni ha de destruir al individuo ni anularlo en favor de la comunidad, que eso sería abierta e insoportable tiranía, ni ha de exaltar en forma desmedida los derechos del individuo en perjuicio de los de la comunidad, que eso sería anarquía y libertinaje.[19]

Respecto a la Cuestión Social:

No podía ni puede la Iglesia colocarse al margen de la llamada cuestión social, en toda su complejidad, tanto porque entran a la parte cuestiones fundamentales de justicia, de caridad y de cristiana equidad, como porque, mensaje como es de paz entre los hombres, atañe a su oficio prevenir y curar, señalando las verdaderas causas de disensión entre los hombres, y proponiendo en tan graves disputas las soluciones cristianas [...].[20]

"A dos clases de personas, en términos generales, se brindan aquellas soluciones: a los que tienen constituidos bienes de fortuna y a los que viven del trabajo, sea este manual o intelectual. A unos y a los otros se les determinan sus derechos y sus obligaciones correlativas: los primeros para que sean reconocidos y respetados, y las otras para que sean objeto del fiel cumplimiento. De la renuencia de las partes a reconocer esos derechos y a aceptar sinceramente esas obligaciones, de aquí solamente puede surgir el conflicto. La Iglesia no está, ni puede estar contra ninguna de las partes, si ambas se desenvuelven dentro de lo justo, ni en

favor de ninguna de ellas, si obran con injusticia. Acusación infundada de parte de unos y esperanza vana de parte de otros, sería afirmar que la Iglesia por ideas preconcebidas o por conveniencias de orden material, está exclusivamente en favor de una parte determinada. Los ricos suelen afirmar que la Iglesia está sólo de parte de los pobres, y no faltan quienes aseguran que está en favor de aquéllos y en contra de éstos. Ni con los unos, ni con los otros: con la justicia, con la equidad, con la caridad, dondequiera que se hallen.[21]

[...] convénzanse los ricos de que la riqueza tiene una función social que cumplir, misión de justicia y de caridad, y aun de generosidad, y se habrán salvado los escollos con que tropieza la ciencia de la economía para tasar la suma legítima del salario. Suma legítima del salario, dijimos, porque la tesis católica no se contenta de suyo con el salario que hemos llamado mínimo, sino que, consecuente con sus principios, sostiene que el salario debería ser tal que a más de permitir al obrero sustentarse y sustentar a su familia, debería facilitarle el ahorro y aun darle la posibilidad de que se convirtiera él mismo en propietario.[22]

Aquella agrupación, política y social, nunca podrá lamentarse con justicia de que la Iglesia, en el momento oportuno, no ocupara el puesto que le correspondía en la reivindicación de los justos derechos de los trabajadores. Tampoco podrá la Historia afirmar que no hubo un solo caso, que sí lo hubo, el de nuestro país, cuando menos, en que las autoridades eclesiásticas no dieran oportunidad a las agrupaciones que se presentaban como defensoras desinteresadas *de* la causa de los trabajadores, cualesquiera que hubieran sido sus antecedentes, muy graves por cierto algunos, para demostrar esa sinceridad y ese desinterés.[23]

Se considera como la labor más destacada de Monseñor Sanabria, así como la que más polémica y discusión suscitó, su apoyo a la promulgación de las leyes sociales de 1943. Esta labor era consecuente con su pensamiento social y político desde la perspectiva cristiana del hombre; por lo cual, su apoyo no tuvo obstáculo en el hecho de que también hubiera sido apoyada por el Partido Vanguardia Popular. También apoyó la reforma legal del gobierno de Calderón Guardia que derogó las leyes de 1884 en lo que a la relación Iglesia-Estado se refiere. Así, se permitió "[...] el ingreso de los jesuitas al país y el establecimiento de la enseñanza de la fe católica en los centros de educación pública".[24]

Su razonamiento básico fue que, entre tales reformas y la doctrina de la Iglesia, "lejos de haber oposición, existe una vinculación lógica perfecta, que las pone a cubierto de toda interpretación errónea o extremista, y que por tanto, la conciencia católica puede aceptarlas en su generalidad, como la expresión legítima de los postulados católicos sobre materias sociales".[25]

Unos años después el histórico Obispo justificó y mantuvo su postura, como explicación a la reacción anticalderonista.[26] Indudablemente que, "[...] como todos los hombres superiores, fue duramente atacado [...]; y Monseñor Sanabria, cuya recia personalidad no le permitía adoptar actitudes evasivas en circunstancias en que se imponía tomar medidas drásticas, fue tenazmente combativo y combatido".[27]

Resumiendo: Monseñor Sanabria, en sus doce años de episcopado en la arquidiócesis — de 1940 a 1952—, configuró toda una pastoral social, a través de la divulgación de las ideas pontificias y su misión evangelizadora la enraizó siempre en la realidad de la vida cotidiana: "No se le puede enseñar el Padre Nuestro a quien tiene hambre".[28]

El Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, es la gran figura de los años cuarenta, a quien se le conoce como el "reformador social de Costa Rica", porque su gobierno creó la legislación social, justificada por él mismo en las doctrinas pontificias. Asume el poder en 1940, en medio del gran conflicto internacional del siglo" y, no obstante las limitaciones que ello significaba, decidió plasmar legislativamente los ideales de la Doctrina Social de la Iglesia expuestos en las encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII, *Cuadragesimo Anno y Divini Redemptoris,* de Pío XI. Asimismo, en las recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo y en el *Código Social de Malinas.*[30] Así justifica la utilización de los documentos eclesiásticos:

> Las ideas que el problema social despertaban en mi pensamiento, lejos de separarme de mi credo cristiano, me llevaron a considerar más seriamente la doctrina social de la Iglesia. Comprendí desde el primer instante, que el movimiento del Cristianismo social, que habían condensado la encíclica de León XIII y el *Código de Malinas,* contenían las fór-

mulas más aplicables a nuestra realidad inmediata, si se interpretaba ésta lealmente. Vino luego, ya iniciada mi carrera política, la *Carta Encíclica* de Pío XI, sobre la restauración del orden social, publicada el 15 de mayo de 1931 [...]. Ese documento pontificio ponderado por la experiencia de cuarenta años de intervención de la Iglesia en las cuestiones sociales, en una época de intensos cambios en ese orden y de sobreagudizada lucha económica, reafirmó, amplió y consolidó mis convicciones ya formadas, que son para mi conciencia imperativos que el ascender al Poder fueron los puntos cardinales de mi conducta como gobernante.[31]

En su mensaje inaugural al Congreso Constitucional, del 8 de mayo de 1940, el Dr. Calderón Guardia plasma su pensamiento y su línea de acción como Presidente Constitucional.

De profundas convicciones religiosas y admirador de las Encíclicas de León XIII y Pío XI, así como del Cardenal Mercier y de su *Esbozo de una Síntesis Social,* el Dr. Calderón Guardia manifiesta que su administración, en lo político, sustentará la "doctrina del cristianismo social". Esta posición, que propiciará un acercamiento importante entre la Iglesia y el Estado, se halla patente en los siguientes párrafos:

Tan buena armonía debe mantenerse [entre Iglesia y Estado], y a ello se encaminarán todos mis esfuerzos, convencido como estoy de la influencia que el sentimiento religioso ejerce en el progreso de la cultura y en el mejoramiento del nivel moral del pueblo. [...] Estos mismos principios cristianos que profeso, me obligan a declarar que mi gobierno respetará todos los sentimientos que se inspiren en los mandatos de la ética y en los preceptos de la moral.[32]

Sobre sus convicciones morales y su fe en la libertad, en la seguridad y en el respeto al individuo, dice:

Mi gobierno no se erigirá en empresario de ninguna actividad que pueda realizar el empeño individual. No le hará competencia a ningún hombre de trabajo. Fomentará, por el contrario, las iniciativas particulares, prestándoles su más decidido apoyo [...].

Su visión acerca del papel que debe cumplir la Educación Pública, trascendía la de ver en ella la simple aptitud de aprender

a leer y escribir, o bien el obtener una profesión o un oficio con qué vivir:

> La eficacia de la educación no consiste sólo en dotar al individuo de los conocimientos que le permitan ejercer con provecho monetario una profesión u oficio, sino, y muy principalmente, en desenvolver sus facultades psíquicas, para que se conduzca gallarda y generosamente a través de su existencia. [...] hombres fuertes sí, pero ante todo hombres buenos.

El Dr. Calderón Guardia proponía educación en su sentido amplio y completo; educación que trascendiera las limitaciones espaciales y sociales y que creara conciencia entre los ciudadanos, sobre la necesidad de formarse para asumir el reto histórico de que, cada persona, pudiera ser cada día más y mejor:

> Urge combatir [el complejo de inferioridad], porque él destruye la potencialidad creadora, y anulando en su infancia al futuro ciudadano, es causa de graves trastornos y de los más sensibles dramas que se ocultan bajo la superficie de las sociedades.

Sin duda, uno de los principales aportes, no sólo a la educación sino al país en general, fue la apertura de la Universidad Nacional, que posteriormente tomó el nombre de Universidad de Costa Rica; fue éste, uno de los primeros actos al asumir el Gobierno. Algo que realmente el país requería con urgencia, pues —como vimos en el capítulo sobre educación— desde 1888 se había clausurado la Universidad de Santo Tomás y el país estaba ayuno de una institución que reuniera las características de universidad. En su mensaje inaugural al que venimos haciendo referencia, indicaba el Dr. Calderón Guardia a los diputados:

> [Es necesario] exaltar la conveniencia de tan magna obra, cuya omisión ha venido siendo una de las más sensibles lagunas que obstaculizan el mejoramiento del nivel intelectual costarricense [...]. El centro universitario irradia sus luces y esparce el saber por todos los rumbos, dirige la opinión pública en materia social, y reverdece y da vida nueva al progreso general de la República.

En lo relativo al fomento social, indicaba:

[...] un camino que se abre, una escuela que se erige, un puente que se tiende, una cañería que provee de agua sin contaminaciones a un vecindario, significan avances del progreso.

Dadas las circunstancias externas e internas del momento, el Estado debía cumplir una función al servicio de quien prioritariamente lo requiriera, por lo cual manifestaba:

[...] De imperiosa necesidades, hoy más que nunca, poner la función tutelar del Estado, de un modo eficiente, al servicio de la agricultura, de cuyo auge depende, sin lugar a dudas, la prosperidad económica del país. [...] Cuatro son los aspectos que comprende *ese* ramo administrativo dentro de nuestro programa: el café, la caña de azúcar, la agricultura menor y la ganadería.

En lo concerniente a la atención social, dice:

[...] amparar a la madre, defender la vida que nace, prevenir enfermedades, consolar decrepitudes, mantener vivo el sentimiento de fraternidad por el estricto acatamiento de los dictados de la justicia y los mandatos de la benevolencia, es faena sagrada que desde el Poder impulsaré con todas las fuerzas de mi espíritu.

Tales ideas —manifestadas a través de las anteriores citas—cobraron vida con la obra social llevada a cabo por el Dr. Calderón Guardia; pero (además de la creación de la Universidad de Costa Rica, comentada en el capítulo anterior), lo más importante de sus realizaciones fueron las Garantías Sociales incorporadas a la Constitución Política, la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Código de Trabajo.

El Seguro Social, las Garantías Sociales y el Código de Trabajo

La obra social del período 1940-1944, es evidente que se plasmó como acción política de un gobierno; y, desde este punto de vista, significa un aporte de especial importancia a la actitud previsora, cuyo señalamiento y análisis es motivo de este libro. Pero esta obra concreta no hubiera sido posible en esos momen-

tos, sin la visión, la sensibilidad y el conocimiento personales del Dr. Calderón Guardia. Exactamente lo mismo que sucedió con la obra educativa tras la que estuvo el empeño directo de sus creadores, como quedó expuesto en el capítulo anterior.

De alguna manera, estas obras sólo pueden realizarse y perdurar porque la sociedad las acepta, de manera más fácil en unos casos que en otros, como respectivamente pueden citarse el de la educación y el que ahora nos ocupa; pero detrás de ellas, están siempre quienes tienen las condiciones para imaginarlas y preverlas, tanto como la capacidad y la posibilidad para llevarlas a cabo.

En este caso, "el problema social fue la médula de la vida y de la obra del Dr. Calderón Guardia. Su condición de médico abnegado le permitió auscultar el dolor del pueblo y tocar de cerca sus necesidades y sufrimientos".[33] De ahí que estas obras sobrepasan lo político "y atraen, sobre la vida de su autor, la mirada benevolente de la historia".[34]

Dentro del programa de gobierno del Dr. Calderón Guardia, figuraba el establecimiento de los seguros sociales en Costa Rica. De esta forma, para realizar los estudios de factibilidad, el Gobierno envió a Chile al Dr. Guillermo Padilla Castro. Con base en el estudio realizado por él, se formula un proyecto de ley que fue entregado a la Asamblea Legislativa en julio de 1941. En el primer párrafo de la exposición de motivos del proyecto, se lee:

> Los seguros sociales son la consagración de la política que el Estado realiza en beneficio de quien vive de su salario, a fin de protegerlo contra los riesgos que lo imposibilitan para trabajar y disminuyen su capacidad económica, poniéndolo en situaciones cercanas a la miseria.[35]

Una vez aprobada la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (N°17, del 1° de noviembre de 1941), se inició un período de divulgación y propaganda. Sobre ello, Enrique Muñoz comenta:

> Era necesario dar a conocer al público las bases sobre las que se iba a desarrollar la institución, llevar a conocimiento de los costarricenses

[...] todo lo referente a los seguros sociales; captar la simpatía de patronos y asalariados, saturar a la población de los nobles [...] fines que perseguía. Todo esto no podía ser labor de pocos días ni siquiera de pocos meses. Pero ya existía la Caja de Seguro Social, eso era lo importante.[36]

La Iglesia costarricense, encabezada por Monseñor Víctor Manuel Sanabria, expresó su opinión ante la prensa:

Sería ocioso preguntarme respecto al criterio formado acerca de la institución del Seguro Social. La doctrina en la materia, de nuestra Iglesia ha sido difundida por sus máximos expositores: León XIII y Pío XI [...]. Por lo que respecta a la actitud de esta Arquidiócesis, en relación con la Ley y la Caja de Seguro Social, debo decirles que nuestra cooperación será amplia, sin restricciones ni reticencias [...]. Es el caso que la Iglesia sabe que no solamente puede, sino que debe ayudar a que una obra de tan nobles inspiraciones no fracase por falta de cooperación de todos los que debemos y podemos darla.[37]

Se inicia entonces todo un proceso para estructurar la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución encargada de los seguros sociales. Afirma Enrique Muñoz que el período preparatorio, gracias a la gran colaboración que en general hubo, permitió que la Caja iniciara su funcionamiento activo en menos tiempo del que se esperaba,[38] sin que ello quiera decir que la política sobre seguros sociales no tuviera fuerte oposición.

No obstante, desde que se dictó la ley constitutiva de esta institución, "[...] las necesidades especiales y modalidades nuevas que la práctica constante aconsejara día tras día, dieron lugar a que se pensase forzosamente en una reforma a dicha ley".[39]

El proyecto de reforma a la ley, va a constituir un punto trascendental en el desarrollo, no solamente de la obra social de los años 40, sino también en todo el proceso de justicia y bienestar social para los costarricenses.[40] El proyecto de reforma a la Ley Constitutiva de la Caja, es aceptado casi integralmente por la Comisión destinada para su estudio, y aprobado como Ley de la República el 22 de octubre de 1943. A su vez, y esto es lo más importante, la nueva ley se inscribe dentro del marco del Capítulo de Garantías Sociales que, para este momento, se había incorpo-

rado recientemente a la Constitución Política. De hecho, el Art. 63 de este Capítulo, se refiere particularmente a los seguros sociales y a la C.C.S.S:

> Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el triple sistema de contribución forzosa del Estado, de los patronos y de los trabajadores, a fin de proteger a estos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte y demás contingencias que la ley determine. [...] La administración y gobierno de los seguros sociales estará a cargo de una institución permanente, con esfera de acción propia llamada Caja Costarricense de Seguro Social, que desempeñará sus funciones con absoluta independencia del Poder Ejecutivo. [...] Los fondos o reservas de los Seguros Sociales no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, y su manejo será hecho por la Caja, de acuerdo con su ley constitutiva. [...] Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.

Así, hacemos referencia a la incorporación del Capítulo de Garantías Sociales en nuestra Carta Fundamental, durante la Administración del Dr. Calderón Guardia.

La importancia de esta obra radica en que "las Garantías Sociales —con palabras de Salazar Mora— no fueron una simple enunciación de principios, sino que establecieron en las luchas sociales costarricenses un criterio más equitativo, más humano y de acuerdo con la evolución del derecho social. Constituyeron un precedente de gran magnitud y el inicio de una revolución social, que requirió un proceso de perfeccionamiento sucesivo a fin de que fuese estable y funcional".[41]

La incorporación de un Capítulo de Garantías Sociales, expresa de manera muy significativa la visión previsora de nuestros antepasados, ya que "la reforma se inspiró en la necesidad de dar un moderno sentido a la Constitución, asegurando la continuidad de los preceptos democráticos, pero adelantándose a los acontecimientos que pueden hacer peligrar la estabilidad y fraternidad del costarricense [...]".[42] Y esto lo logró, sin contradecir ni los postulados del derecho constitucional, ni los principios bá-

sicos del cristianismo, con fundamento en la doctrina de las "encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII y *Quadragesimo Anno* de Pío XI; en el *Código Social de Malinas*, del Cardenal Mercier, y en los principios adoptados por las más recientes constituciones de América, que tienden fundamentalmente a reafirmar y consagrar el credo democrático de los pueblos libres".[43]

Las Garantías Sociales favorecieron en general a todo el país y particularmente a los sectores obreros y urbanos, a los trabajadores asalariados del campo y de las zonas bananeras, garantizándoles su protección (Art. 51); su derecho al trabajo (Art. 52); la existencia de un salario mínimo (Art. 53); la jornada de 8 horas de trabajo diarias (Art. 54); el derecho a sindicalizarse (Art. 55), y el paro de patronos y huelga de trabajadores (Art. 56). Se establece el deber de los patronos de garantizar higiene y seguridad en el trabajo (Art. 60); la preparación técnica a los trabajadores (Art. 61). Se estipula que a trabajo igual y en idénticas condiciones, corresponde un salario igual sin distinción de personas o sexos (Art. 62); y, finalmente, todos los derechos que se promulgan en este Capítulo son declarados irrenunciables (Art.65).[44]

El Dr. Calderón Guardia basó su tesis y su proposición en favor de las Garantías Sociales, en el argumento de que nadie tiene derecho ni autoridad moral para oponerse a lo que son derechos del hombre, inherentes a su dignidad humana:

> [...] ¿quién negaría el derecho de todo hombre a exigir que su trabajo le brinde una vida digna para él y para los suyos?, ¿quién podría oponerse a que el trabajador se asocie, en el sindicato, para defender su derecho a una justa retribución por la labor que desarrolla?, ¿quién podría negarle amparo y asistencia a su vejez al hombre que ha dado sus fuerzas físicas, toda su capacidad de trabajo, para hacer producir la tierra o para aumentar la riqueza común? ¿Dónde está la persona o la entidad que pueda fundamentar una negativa a que se consagre el principio de que el pobre no es una carga, ni puede condenársele a la mendicidad, por incapacidad orgánica para el trabajo, por la edad, la enfermedad o la invalidez?, ¿cómo podríamos justificar que nuestra infancia crezca mal alimentada y sin resistencia para las enfermedades?, ¿el seguro social de maternidad no es la más justa compensación para el niño que viene

a recibir la herencia de miseria que legan sus padres, de recursos mínimos e insuficientes?[45]

Desde luego que una reforma social de este tipo —realizada con mucha anticipación en un pequeño y pobre país de América Latina, en momentos de grandes problemas mundiales debido a la guerra que se había iniciado en 1939 y lo que ocasionaba la correspondiente incertidumbre— no iba a ser plenamente aceptada. Ni cultural, ni económicamente, nuestra población podía estar preparada para asimilar de buenas a primeras, un cambio en el que de inmediato, sólo muy pocos podían prever sus beneficios. Por consiguiente, hubo una fuerte oposición. Los empresarios, vieron sobre todo el problema financiero que les acarreaba. Los intelectuales conservadores, interpretaron la reforma como de corte comunista. Y los propios trabajadores asalariados —sus beneficiarios directos— en un principio no estuvieron plenamente seguros de la bondad que significaban estos cambios.

Como consecuencia, hubo toda una presión de grupos, pero también generalizada, que mucho contribuyó, junto con las otras situaciones muy diferentes —lamentables y bien conocidas—, a preparar la revolución del 48.

Pero lo importante —lo trascendente— es que las Garantías Sociales, pese a las reacciones contrarias del momento, terminaron por ser ampliamente aceptadas. Así fue porque, en medio de todas las dudas y todas las presiones, significaban un enorme paso adelante en la realización de valores y en el progreso nacional. Sí, nacional, porque se trataba del beneficio de todos. Fueron en el fondo, un fortalecimiento de las personas y no del Estado; aunque la organización de, por ejemplo, el Seguro Social, haya dado posteriormente base para pensar lo contrario, hasta el punto de que esto, aunque es un problema de forma y no de fondo, se ha convertido en un tema de gran importancia en el presente. Uno de los tantos que deben ser analizados y resueltos en la Costa Rica de hoy.

E112 de mayo de 1942, se emite el Decreto Ejecutivo N° 5, para integrar una Comisión que recopilara toda la legislación existente sobre el tema y redactara un proyecto de Código de Traba-

jo, ya que era necesario comenzar por el ordenamiento de las leyes sueltas e inconexas que existían sobre la materia. El proyecto se le encargó al Lic. Oscar Barahona Streber, quien puso el mejor empeño en cumplir a cabalidad con tan importante tarea.

Definitivamente, el Código de Trabajo ha cumplido una función primordial en la sociedad costarricense, desde hace cuarenta y cinco años. Más bien hay que decir que ha convertido en realidad el propósito para el cual fue emitido, porque ha sido fundamento de progreso social y de un clima relativamente pacífico. Claro que relativo, porque la paz, en una sociedad, siempre es relativa, ya que sólo es la consecuencia de los valores que se van alcanzando poco a poco; en otras palabras: la paz es la consecuencia del desarrollo económico, personal y comunitario que permiten la convivencia respetuosa y el bienestar creciente de las personas.

Considero el bienestar de las personas de gran importancia, porque hace énfasis en lo innegable de que el bienestar social es, en suma, el bienestar de las personas. Con frecuencia esto se pasa por alto y, entonces, se habla de bienestar social en abstracto, lo cual implica el peligro de caer en las generalidades que sobresalen de los grandes datos totales, olvidando a los individuos; al ser de carne y hueso, como decía Unamuno. Me refiero a esto, porque es muy oportuno recordarlo con motivo del Código de Trabajo. Y es que esta ley tuvo una virtud especialísima que no ha sido suficientemente reconocida. Es el hecho de que la protección legal prevista para todos los trabajadores asalariados, se ideó de manera que cada uno de ellos, personalmente, cuente con esa protección en forma directa. Leyes similares en otras naciones, condicionan esta protección a las organizaciones de trabajadores, lo que convierte la protección en colectiva. La importante y ventajosa diferencia del Código costarricense consiste en que dejó abiertas las puertas a la organización laboral, estableciendo plena libertad para ello, de acuerdo con el precepto constitucional de libre asociación; y, por aparte, dejó previstos medios para el fomento del sindicalismo. Pero no estableció obligatoriedad en ese sentido. Como consecuencia, cada trabajador costarricense tiene libertad plena para asociarse o sindicalizarse, porque está garantizado ese derecho; pero también cuenta con esa libertad

para no hacerlo porque no necesita de ello, por estar legalmente protegido en sus derechos personales como trabajador. El Código de Trabajo costarricense no "amarra" a los trabajadores a nada ni a nadie. Los protege del peligro —tan corriente en las sociedades— de que las personas se conviertan en una especie de posesión de otras, ya que siempre surgen pretendientes a manejar sus acciones y hasta su destino.

Ninguna obra es perfecta, y menos una de esta naturaleza. El Código de Trabajo, por eso, ha tenido reformas, no sólo para mejorarlo sino para adaptarlo a los tiempos y las circunstancias. Pero en verdad, aunque los cambios no han sido de fondo, continúa siendo instrumento muy valioso, que cumple el propósito que se previó cuando fue promulgado.

Conclusión

La legislación social de los años 40, sigue marcando una importante pauta para el progreso general de la Costa Rica que hoy vivimos, con sus peculiaridades que la distinguen del resto de los países del istmo.

Esta legislación constituye la muestra más significativa, en el siglo XX, de la capacidad previsora de los costarricenses; porque, en verdad, se adelantó a los imperativos del tiempo. Y también es una prueba posterior del sentimiento de solidaridad con el prójimo y la preocupación por los más débiles, característica que se proyecta desde los inicios de nuestra República. Las ideas de libertad política y económica, siempre se han entrecruzado en nuestra historia con la preocupación humana por los desposeídos.

La obra social del Dr. Calderón Guardia, vino a dar nueva vida a los afanes por la justicia social. Su acción de gobierno eleva las instituciones de la solidaridad social, a niveles compatibles con el progreso material que el país alcanzaría en la post-guerra y que permitiría atender las tensiones de una sociedad con mayor desarrollo industrial y urbano.

Sus creaciones sociales formaron instituciones y normas, dentro de las cuales, los costarricenses nos hemos podido desarrollar como seres dignos, con relaciones laborales civilizadas, con capacidad de diálogo, con seguridad ante el infortunio. Estas posibilidades, que en Costa Rica son reales mediante un Estado subsidiario, son la *obra previsora* del Dr. Calderón Guardia; obra que redundó en el fortalecimiento del individuo y de las familias, con normas generales de largo plazo; de ninguna manera, en el endiosamiento del Estado con decisiones para casos concretos.

Capítulo V

La Democracia

Una creación previsora.— El concepto de democracia.—La República, vicisitudes de la Democracia y el control de los militares.— La Democracia se reafirma en Costa Rica (1889-1917).— Los liberales del Olimpo.—Evolución del derecho al voto y sus características.— La alternancia, el sufragio y las elecciones de 1948.

Una creación previsora

JURIDICAMENTE, COSTA RICA fue una provincia de la República Federal de Centro América; pero por sus actuaciones y convicciones, no lo fue. Don Enrique Guier señala que "Costa Rica, la más pobre y despoblada de las provincias del Istmo, nunca despertó a la idea gloriosa de la unidad nacional (de Centro América): encerrada por el imperativo geográfico en una altiplanicie rodeada de extensos bosques, y sujeta por el atavismo al espíritu regionalista español exacerbado por los "efectos disolventes de la Cordillera", sólo aspiró a labrar sus tierras y a apacentar sus ganados en paz".[1]

Pero sí aspiró Costa Rica, desde sus orígenes, a la democracia para el manejo de sus asuntos públicos. En la constitución de la democracia, encontramos otra manifestación del espíritu previsor de nuestros antepasados. Ya en 1851 don Felipe Molina señaló:

> Hecha la independencia y elevada Costa Rica al rango de Estado en la Federación, ese mismo aislamiento que tanto le había perjudicado, se convirtió en principio de felicidad, impidiendo que el país fuera envuelto en prolongadas guerras que tuvieron lugar entre los otros Estados y el Poder Federal, o de unos Estados contra otros; al paso que el comercio libre, la paz general, la extinción de piratas, el ingreso de forasteros, y la introducción de nuevos cultivos y de maquinaria, le comunicaron al país un rápido impulso que lo ha conducido al grado de prosperidad en que se mira.[2]

¿Por qué, en sólo 30 años, podrían los costarricenses ver con tanto orgullo su historia? Fundamentalmente debido a que, desde los primeros meses de la Independencia, los ciudadanos y sus gobiernos locales adoptaron medidas que produjeron el florecimiento de la democracia.

Pocos, aislados e individualistas, pudieron los costarricenses de 1821 haber continuado sus vidas sin preocupación por sus instituciones gubernamentales, y muy pocos habrían sido los inconvenientes inmediatos. Pero, ¿podría haberse dado nuestra historia pacífica y civilizada en la segunda mitad del siglo XIX y en este siglo XX, sin una temprana preocupación por la organización democrática de la cosa pública?

Ya el 30 de octubre de 1821, el *"primero de nuestra libertad",* el Ayuntamiento de San José declaró que *"los pueblos deben formar por sí mismos el pacto social bajo el cual se hayan de atar en nueva forma de gobierno"; y* los pueblos de Costa Rica optaron por la democracia con los tropiezos —claro está—, desviaciones y retrocesos propios de la construcción de instituciones humanas.

Desde los primeros arios, Osejo, Ramírez y Mora consideraron que Costa Rica "podría darse sus leyes y gobernarse por sí

misma en lo que fuese dable",[3] y estimaban que el pueblo "es el único en que reside esencialmente la soberanía".[4] El pueblo escogió una forma de gobierno democrática y republicana, "el sistema más humano, favorable y análogo al hombre".[5]

El concepto de *Democracia*

La democracia es una forma de gobierno; es un método para organizar el Estado. Con ella decimos que la soberanía reside en el pueblo. Y Tocqueville así se expresa:

> En las naciones donde reina el dogma de la soberanía del pueblo, cada individuo participa igualmente en la soberanía y en el gobierno del Estado. [...] Se considera, pues, a cada individuo tan inteligente, virtuoso y fuerte como cualquier otro de sus semejantes. ¿Por qué obedece entonces a la sociedad y cuáles son los límites naturales de esa obediencia? Obedece a la sociedad, no porque sea inferior a quienes la dirigen, o menos capaz que otro de gobernarse a sí mismo; obedece a la sociedad porque la unión con sus semejantes le parece útil y porque sabe que esta unión no puede existir sin un poder regulador.[6]

El derecho de cada ciudadano a participar en el gobierno, tiene origen en su propia dignidad; pues de ser los hombres simples objetos pasivos del poder estatal, su dignidad se lesionaría.

En la organización democrática de una sociedad libre, las decisiones políticas han de ajustarse, tanto como sea posible, al voto de la mayoría. Mas la mayoría no puede hacer lo que le venga en gana. No puede determinar sus poderes y el modo de ejercitarlos, sino que su ámbito de acción se halla limitado por los principios y valores sociales, y por el cometido especial que al Estado haya encomendado la comunidad. En el gobierno democrático, se deben establecer, en consecuencia, límites a la poderosa y grande organización estatal con el fin de asegurar la existencia del Estado de Derecho. La actuación de un gobierno no se justifica por el hecho de que actúa de acuerdo con la mayoría. Un gobierno mayoritario no tiene derecho a hacer lo que más le plazca: no hay justificación alguna para que una mayoría conceda a sus miembros privilegios, estableciendo reglas discriminatorias

a su favor. La democracia es, por su propia naturaleza, un sistema de gobierno limitado. Por eso, también está obligada, como los demás sistemas, a establecer medidas que protejan la libertad individual. El hecho de que la mayoría, simplemente por serlo, se crea facultada para establecer discriminaciones contra la minoría, implica violar un principio, aún de mayor trascendencia que el de la democracia, ya que estaría actuando contra su propia justificación. "Es malo —señala Lord Acton— ser oprimido por una minoría, pero es peor ser oprimido por una mayoría».[7]

A la pregunta de a quién compete el poder del Estado, responde la democracia que al pueblo. Esto significa que el poder político sólo es legítimo cuando tiene por titular la voluntad del pueblo; y, además, implica que debe ser el pueblo quien ejerza el mando estatal, por sí mismo o por representación. A eso se debe la regla de la mayoría como método de la democracia.

La primera de las superioridades de la democracia, sobre cualquiera otra forma de gobierno, consiste en el procedimiento para determinar entre las opiniones en conflicto. La democracia usa el procedimiento de contar las opiniones en favor y en contra y hace prevalecer la opinión de la mayoría. Hasta ahora, ese es el único método descubierto, para llegar, cada cierto tiempo, a un cambio pacífico. En el proceso democrático, todas las partes en conflicto disponen de medios para hacerse escuchar, y los vencidos cuentan con la posibilidad de convertirse, con el transcurrir del tiempo, en victoriosos. Es función de la democracia, lograr la paz y evitar la subversión violenta.

Básicamente, la democracia es un proceso de gobierno mediante discusión libre e inteligente; y, por ello, descansa en asambleas deliberativas que sean representantes del pueblo. El axioma general de la conducta humana, es el de que no es sabio actuar, a menos que la acción se pueda basar en creencias razonables, escogidas críticamente entre posibles opciones. De aquí que la sociedad libre deba nacer y desenvolverse como producto de la deliberación. El principio fundamental de la igualdad de todos los hombres ante la ley, exige que todos ellos tengan la misma participación en la confección de las leyes. Esta es otra de las características de la democracia, que la hace ser el medio de or-

ganización política más compatible con las metas de la sociedad libre.

Tocqueville, ese francés amante de la democracia del siglo XIX, expresó:

> Concibo, entonces, una sociedad en la que todos, mirando a la ley como obra suya, la amen y se sometan a ella sin esfuerzo; en la que, al considerarse la autoridad del gobierno como cosa necesaria, y no como divina, el respeto que se otorgue al jefe del Estado no constituya una pasión, sino un sentimiento razonado y tranquilo. Gozando cada uno sus derechos y seguro de conservarlos, se establecería, entre todas las clases, una confianza viril y una especie de condescendencia recíproca tan distante del orgullo como de la bajeza.[8]

La República, vicisitudes de la democracia y el control de los militares

Después de la primera lucha civil (1823), entre anexionistas y separatistas, los costarricenses logran, en medio de las turbulencias de la República Federal de Centro América, un sistema ininterrumpido de formación y traspaso democrático de sus gobiernos hasta mayo de 1838, cuando don Braulio Carrillo propicia un golpe de cuartel, por el que depone al Jefe de Estado don Manuel Aguilar, e inicia su dictadura.

Durante este período, los Congresos eligen a los Jefes de Estado (a Don Juan Mora —dos veces—, a Don José Rafael Gallegos y a Don Braulio Carrillo). Las funciones gubernamentales dedicadas a la creación de instituciones republicanas, al establecimiento de la educación pública y al fomento de la agricultura, sólo se vieron opacadas por la segunda lucha civil en setiembre de 1835, ocasionada por la imposición de tributos directos que sustituían el diezmo, y por los problemas de ubicación de la capital de la futura República.

Este período, junto con las actuaciones juiciosas y moderadas de las Juntas de Gobierno de 1821,1822 y 1823, moldea un espíritu cívico amante de la democracia, respetuoso de la sobe-

ranía del pueblo y concordante con la voluntad ciudadana. Estos primeros pasos que establecen instituciones republicanas y encienden en la acción el amor a la libertad, se dan al mismo tiempo en que nuestras hermanas repúblicas centroamericanas se desgarran entre guerras, sin encontrar el camino para una convivencia libre y civilizada. Constantino Láscaris indica:

> Durante un cuarto de siglo, Costa Rica vio con horror que el resto de los Estados caían en guerra civil incesante y sangrienta. Costa Rica ni tenía los problemas internos de los otros Estados (ventajas de la pobreza y del aislamiento), ni quería resolverlos por las armas. El resultado fue un progresivo aislamiento, cautamente mantenido, y del que salió beneficiada.[9]

La dictadura de Carrillo, pese a todas las alabanzas que se hagan de su gobierno —por su obra legislativa, por el desarrollo de los tribunales de justicia, por su organización de la administración e intachable manejo de los fondos públicos y por sus obras materiales—, rompe con la trasmisión constitucional de los poderes y da inicio a un período de cierta inestabilidad de los gobiernos. Carrillo es depuesto por la invasión del General Morazán en 1842, quien, en el mismo año, es derrocado y fusilado por un levantamiento en armas. En 1846, los jefes militares deponen a Don José Rafael Gallegos. El Dr. Don José María Castro Madriz renuncia en 1849, ante la amenaza de un pronunciamiento militar. En 1859, los Generales Don Máximo Blanco y Don Lorenzo Salazar deponen a Don Juan Rafael Mora a los pocos meses de iniciada su tercera administración. Los mismos militares dan término, en 1868, al gobierno del Dr. Castro durante su segunda administración. En 1870, el Coronel don Tomás Guardia derrota a Don Jesús Jiménez en su segundo gobierno. En 1876, un pronunciamiento de los cuarteles de San José, Heredia y Alajuela depone a Don Aniceto Esquivel.

No debe concluirse de lo anterior que la democracia hubiese desaparecido durante esos 38 años. Al contrario, durante todo ese lapso, a cada cuartelazo le sigue un período de intentos de restituir el régimen democrático; se convocan constituyentes y se aprueban nuevas cartas magnas (intento en 1838 que fracasa y da lugar a la dictadura abierta de Carrillo; restablecimien-

to de la Constitución de 1825, en 1842; nuevas constituciones en 1844, 1847, 1859, 1869 y1871; intento que fracasa en 1880, y restablecimiento de la Constitución de 1871 en el año de 1882). También, durante ese período, casi todos los gobiernos son elegidos democráticamente (José María Alfaro, Francisco María Oreamuno —que renunció—, Rafael Moya, José Rafael Gallegos, el Dr. Castro Madriz —dos veces—, Don Juan Rafael Mora —tres veces—, José María Montealegre después de la Constitución de 1859, Don Jesús Jiménez —dos veces—, Don Tomás Guardia en 1872 y Don Aniceto Esquivel). También, durante ese mismo período, terminaron normalmente los dos primeros Gobiernos de Don Juanito Mora, el de Montealegre, el primero de Don Jesús Jiménez y el primero de Don Tomás Guardia.

No cabe duda, sin embargo, de que la dictadura de Carrillo da inicio a un período de prueba para las tiernas instituciones de la democracia costarricense; y, si de estas pruebas se salió sin caer en la tradición caudillista de la América Latina, ello se debió a la fuerza que ya habían desarrollado en la conciencia popular las ideas liberales, democráticas y republicanas.

El 30 de agosto de 1848, se rompieron los últimos amarres jurídicos con la Federación Centroamericana, que, de facto, había dejado de existir desde 1839 y que —también de facto— nunca significaron gran cosa para Costa Rica. Bajo la administración del Dr. Castro, se declaró a Costa Rica nación soberana e independiente y se adoptó el nombre de *República.*

Durante este período, se consolida también el predominio civil sobre los militares. Debe tomarse en consideración que, después de Morazán, ninguno de los militares, involucrados en los derrocamientos de gobiernos, intentaron tomar para sí la conducción de la Administración Pública, sino que llamaron a Jefes civiles interinos y convocaron Asambleas Constituyentes para restaurar la democracia, "[...] tal era el respeto que inspiraban entonces las altas funciones del Estado [...]".[10] Inclusive en 1870, cuando el entonces Coronel Guardia tomó por sorpresa el Cuartel de Artillería, se llamó a la Presidencia Provisional a don Bruno Carranza, y don Tomás Guardia no asumió esa posición hasta el momento en que se la concedió el plebiscito del 8 de octubre

de 1870. No es sino en setiembre de 1877, cuando, por renuncia de don Vicente Herrera, el presidente provisional que había sido proclamado por el levantamiento de 1876, don Tomás Guardia, toma de facto el gobierno.

En la segunda administración de don Jesús Jiménez, el Presidente y su Ministro don Eusebio Figueroa solicitan la renuncia a los generales Blanco y Salazar, los cuales deponen sus mandos y entregan los dos cuarteles de San José. ¡Quienes habían depuesto presidentes, ceden ante el poder civil!

La democracia se reafirma en Costa Rica (1889-1917)

Los sucesos del mes de noviembre de 1889, constituyen un hecho de especialísima importancia en la historia de Costa Rica. Y, a tal grado, que hoy es mayoritario el criterio de que ellos marcan el comienzo de la reafirmación de nuestra democracia, precedidos por el despertar de una conciencia política, con la prueba de la formación, entonces, de los primeros partidos políticos, que fueron el Liberal Progresista y el Constitucional Democrático.

Para esa fecha, siendo Presidente Don Bernardo Soto, miembro del Partido Liberal, se convocó a elecciones con el fin de designar el sucesor. Don Bernardo apoyaba al candidato de su partido, Don Ascensión Esquivel, y también eran "esquivelistas" los miembros del gobierno, incluyendo a los militares que tenían el control de los cuarteles. El candidato opositor, por el partido Constitucional Democrático, era Don José Joaquín Rodríguez.

La campaña fue muy activa y muy agitada, porque los "rodriguistas", que se sabían mayoritarios, desconfiaron todo el tiempo sobre la neutralidad del gobierno y decidieron organizarse para defender la pureza del sufragio. El vencedor fue Don José Joaquín Rodríguez; pero la aceptación de este hecho no fue fácil para los "esquivelistas", que vacilaron en aceptar la derrota, lo cual originó que los rodriguistas actuaran: rodearon la ciudad de San José dispuestos a defender su triunfo. Esta situación provocó que miles de personas armadas de palos, piedras, machetes y algu-

na que otra arma de fuego y que habían participado con gran intensidad en la gesta electoral, sitiaran la capital como también los principales poblados, la noche del 7 de noviembre, exigiendo el respeto a la libre voluntad del pueblo.

Durante las horas de tensión vividas ese día, se suscitaron varios enfrentamientos en los que algunas personas murieron; ante estos hechos y apoyado por un grupo de notables, el Presidente Bernardo Soto tomó la determinación de entregar el poder al Dr. Carlos Durán, tercer designado a la Presidencia. En estas circunstancias, tampoco Don Ascensión Esquivel estaba dispuesto a aceptar un triunfo que no estuviera respaldado por la voluntad popular.[11]

Señala José María Pinaud que el Presidente Soto, viendo el desarrollo de los acontecimientos, manifestó:

> Yo puedo dominar la situación y restablecer el orden en unas pocas horas. Dispongo de sobrados elementos para ello. Pero como ese proceder tendría necesariamente que producir derramamiento de sangre entre hermanos, prefiero resignar el mando, antes que mancharme con la sangre de mis conciudadanos.[12]

El Doctor Durán se hizo cargo de la situación y logró devolver la tranquilidad al país; con ello disipó los odios e hizo aquietar los ánimos y volver a unir la familia costarricense.

Lo ocurrido en noviembre de 1889, es mucho más que un capítulo en la historia costarricense. Es, simultáneamente, una consolidación de la democracia que se había ido construyendo, y un inicio firme del proceso político que iba a continuar y que poco a poco se perfeccionaría. Se produjo en el momento importante, en que ya se habían creado los primeros partidos políticos dentro del sistema de sufragio indirecto que regía; veinticinco años después, el voto se convirtió en directo; y, en 1949, se estableció el voto de las mujeres. Asimismo, a partir de entonces, comenzó la sucesión democrática de los gobiernos, no de manera perfecta porque la perfección no se da en los inicios de un proceso tan difícil, pero sí de manera progresiva. En verdad, en este período de un siglo, aunque ha habido lunares, ninguno fue tan grave como para no poder extirparlo.

Los liberales del Olimpo

"En el tránsito de siglo —escribe Láscaris—, Costa Rica, con 300.000 habitantes, tiene una estructura ya bien definida. Es una colectividad con una conciencia cívica madura; con un Estado mixto, de estructuras liberales; con la propiedad rústica muy repartida; y sobre todo, tanto a causa de la persistencia de los clanes familiares como de la cifra pequeña de la población, donde la política se lleva adelante patriarcalmente. Por todo ello ese tránsito de siglo, es el apogeo del liberalismo. Tanto político como económico".[13]

Los anhelos de libertad y democracia, han sido de toda la población costarricense y, aunque estén representados en personas singulares que han actuado como sus líderes, no debemos olvidar que, sin el apoyo popular, no hubiera sido posible la realización de lo tanto que nuestro país ha creado en ese sentido. Por supuesto que ello no puede significar de manera alguna, la disminución *de* la obra valiosa de nuestros patricios. Es mucho, por ejemplo, lo que debemos a Don Cleto González Víquez y a Don Ricardo Jiménez por su contribución en el siglo XX, ligado a otros aportes tanto o más importantes en el siglo XIX, incluyendo el de destacados costarricenses anteriores a la Independencia.

Tampoco debemos caer en el error de suponer que todo fue obra exclusivamente política. También es muy importante la obra intelectual, fundamentalmente de abogados, maestros, escritores y periodistas, quienes impulsaron —desde sus distintos campos— el fortalecimiento de la nacionalidad costarricense, abriendo cada vez más el campo a las ideas que propiciaron el amor a la libertad y la lucha en favor de los medios adecuados para conseguirla: la educación, el sufragio y la legislación social. Juristas que asentaron el pensamiento liberal, y educadores que crearon la obra descrita en el capítulo anterior, son los casos más señalados históricamente.

Pero hay muchos otros, y me parece justo citar uno en forma especial, cuyo aporte a la cultura fue muy significativo: Don Joaquín García Monge. Este hombre, es considerado como el costarricense de mayor prestigio continental durante la primera mi-

tad del siglo XX, sobre todo por la proyección que adquiere mediante su *revista Repertorio Americano.* Al respecto comenta Antonio Zelaya:

> [...] su rebeldía ha conformado, en la pequeñez de su cuarto de trabajo, el clima de la libertad; y en donde ha habido opresión, en donde el espíritu de predominio, de violencia, o la rapacidad del mandón se han entronizado, el Repertorio no puede circular.[14]

Novelista, educador, profesor y editor, García Monge dedicó su vida a dar apoyo a los jóvenes artistas nacionales; y lo logró a través del *Repertorio.* Esta revista ha sido considerada como la más antigua y más alta tribuna del pensamiento literario, artístico y político de nuestros pueblos.[15] Don Joaquín, a través de sus muchos artículos y editoriales escritos, promovió su pensamiento político en favor de la libertad humana: "[...] la libertad hay que conquistarla —dice— y reconquistarla continuamente, que sólo se pierden los pueblos que se cansan de ser libres; porque si importa saber cómo fuimos libres, importa más saber cómo conservarnos libres, cómo mantener en asta firme la enseña de los libertadores".[16] Por ello, Láscaris le considera un "libertario" o, si esta palabra molesta a alguien, un hombre "obeso de libertad": Libertad del individuo, del pensamiento, de la patria, de la humanidad.[17]

En García Monge encontramos, además, la expresión del carácter democrático de los costarricenses de la primera mitad del siglo XX. Ilustra este aspecto su respuesta ante el ofrecimiento de una candidatura a diputado:

> No soy hombre de Partido ni lo seré; la política no me apasiona [...]. Como Diputado posible [...] me reservo absoluta libertad de pensar y de conducta. A las ideas no les temo, por arriesgadas que sean. He reflexionado lo bastante la historia del mundo para explicarme que las ideas hoy alarmantes y perseguidas, mañana se aceptan sin temor. Lo esencial es que a su debido tiempo se discutan, se comprendan.[18]

Me limito a citar a García Monge por su carácter continental, aunque desde luego hay otros ejemplos importantes. Hecha esta aclaración, paso entonces a señalar someramente el aporte de Don Cleto González Víquez y el de Don Ricardo Jiménez.

Don Ricardo y Don Cleto, conocidos más por sus nombres de pila, son representantes muy genuinos de los ideales de la generación del 88; ideales que no pueden ser comprendidos al margen de estas dos figuras de la primera mitad del siglo XX. De la figura del primero, Láscaris señala:

> En el período que va desde las leyes liberales de 1884 a la creación, en 1941, de la Universidad Nacional [...], período de la Costa Rica liberal patriarcalista, Ricardo Jiménez fue la figura señera. Intelectual penetrante, jurista a la francesa, político astuto, administrador de total rectitud, fue el Presidente liberal nato.[19]

Pero además, Don Ricardo se caracterizó por ser "el primer gobernante en América —dice Bonilla— que empleó en forma sistemática el periódico [...] para comunicar sus ideas al público o para defenderlas [...], siendo el más celoso defensor de la libertad de expresión".[20]

Sus ideales de libertad fueron encauzados en forma muy especial hacia el liberalismo político, y no hacia el liberalismo económico, lo cual comenta Don Teodoro Picado así:

> Su credo liberal [...] representaba, para él y para su generación, más que el liberalismo económico, sin mayor importancia en un país sin industrias y de un desenvolvimiento agrícola escaso en aquel entonces, la aspiración del liberalismo político, esto es: libertad de pensamiento y de expresión, libertad de locomoción y de reunión, libertad de prensa, libertad de sufragio, alternabilidad en el poder, respeto de los gobernantes para todas aquellas actividades de los gobernados que no signifiquen lesión para el derecho ajeno o infracción de un precepto lega1.[21]

Sus ideas sobre el Estado liberal, las encontramos condensadas en forma sistemática en el *Veto* que, como Presidente interpuso, en 1926, a una ley sobre censura de publicaciones. Rescatamos un párrafo ilustrativo:

> Por estas razones aquí como en otros campos del pensamiento, la previa censura es muy ocasionada a decisiones arbitrarias, incompatibles con la libertad de pensar y de publicar lo que se piensa. Nuestra civilización no es la Helénica; y muchos podrán pensar que unas cuantas

novelas o unos cuantos poemas que no entren en el país, porque los escrúpulos de los censores sean los de una 'conciencia demasiado tímida' no serán un eclipse solar que nos deje para siempre en las tinieblas. Pero el resultado más grave que yo temo produzca la ley, será el precedente que establece. Si hoy, por razones de moral y de buenas costumbres, hacemos funcionar la previa censura, mañana por razones de buen gobierno y tranquilidad pública y defensa de las ideas recIbídas por buenas, podrá un régimen reaccionario, invocando el precedente de hoy, extender la jurisdicción del censor, hasta el punto de que se nos aísle del movimiento intelectual que viven los países de ideas avanzadas y quedemos constreñidos a enterarnos, solamente de contrabando, de las nuevas conquistas del espíritu humano. En las repúblicas no podemos impedir que nuevas voces y nuevos acentos se oigan. El proceso político y social depende de los innovadores y de la mutua tolerancia. No podemos cerrar nuestras ventanas a las voces que vienen de afuera. Para el comercio intelectual no deben haber aduanas. Hoy como ayer es buena, es indispensable, la libre comunicación del pensamiento que garantiza el Artículo 37 de la Constitución; y toda medida que ponga en riesgo próximo o lejano, el ejercicio de ese derecho, no es recomendable, y, a mi juicio, más vale no tomarla, cualesquiera que sean las razones secundarias que la abonen.[22]

Hay algo más: "Durante toda esa larga vida pública, que abarca cerca de sesenta años, gozó de un prestigio inmenso no alcanzado quizá por ningún otro costarricense".[23] No obstante, fue "[...] un hombre despreocupado de los linajes, que sólo concedía valor a la inteligencia y a la bondad [...] pero un político, el más hábil y más inteligente que el país ha producido [...]".[24]

Con respecto a don Cleto González Víquez, don Constantino Láscaris afirma:

[...] ofrece similitud [su trayectoria política] con la de Ricardo Jiménez, aunque temperamentalmente eran polos opuestos. Algunas veces en colaboración y muchas en oposición violenta, ambas figuras encarnan medio siglo de política costarricense. Representan el estereotipo de la política nacional dirigida por la última generación de abogados de la Universidad de Santo Tomás. El liberalismo de base positivista, y de una ya diluida influencia krausista, encontró así, en Cleto González Víquez, un firme sustentador en la labor permanente de la administración pública.[25]

Se le ha denominado "el hombre público por excelencia, en Costa Rica" [26], pero además su obra no se queda allí. Don Cleto dedica gran parte de su tiempo a escribir, y sus obras son hoy de gran valor en el estudio de la historia patria.

González Víquez fue un fiel promotor del Derecho y de la Moral. En el examen público, presentado para optar por el Grado de Bachiller en Derecho, expresa sus ideas:

> La ley [...] no es más que la declaración del legislador sobre un objeto del Derecho, y el derecho no es otra cosa que la voluntad de Dios manifiesta a propósito de los negocios de la tierra; por eso es que tiene sus caracteres, por eso es que el derecho es uno, eterno e invariable. [...] el derecho [...] es tan antiguo como el hombre, y a nadie más que a él pueden afectar sus preceptos; hoy día, por lo tanto, es una verdad reconocida que el hombre no ha sido formado para el derecho, sino el derecho para el hombre.[27]

Con estos principios y estos ideales como base, Don Cleto —al igual que Don Ricardo— llevó a cabo una importante labor previsora en favor de las libertades individuales y de la promoción de las personas. Como historiador, reconstruía los hechos concretos que sustentaban el Estado nacional que se estaba conformando, y que garantizaban a los costarricenses una patria segura para el desafío que significaba el futuro de Costa Rica.

Los primeros treinta años de este siglo, marcan una época de gran importancia en nuestra historia patria; precisamente por las luchas y triunfos de los costarricenses en defensa de sus libertades. La crisis vivida en el país, durante los años 1917-1919, después del levantamiento de Federico Tinoco, muestra que Costa Rica crece a través de sus mismas caídas y que las luchas por la libertad, no sólo no terminan nunca, sino que surgen cada día de acuerdo con las circunstancias que se presenten. Y que —como dijo García Monge— "sólo se pierden los pueblos que se cansan de ser libres". De tal manera que, los afanes de libertad, son siempre un paso para seguir adelante y alcanzar la meta por la que se lucha.

Ese fue el soporte de ideas y de ideales, que permitió a los costarricenses la acción necesaria para lograr la caída del Gobier-

no de Federico Tinoco a los treinta días de haber asumido el poder, después de la elección que, con posterioridad a su golpe de estado, lo llevó a la Presidencia. Fue un gobierno que comenzó con un golpe contra la democracia y que actuó de manera contraria al proceso democrático, al que ya se habían aferrado los costarricenses. Ese gobierno, no sólo comenzó mal sino que actuó mal; por eso el pueblo le puso fin en breve tiempo.

Asimismo, los costarricenses supieron resolver la crisis ocasionada por ese paréntesis de las primeras décadas del siglo XX. Tinoco partió para Europa en agosto de 1919, y el gobierno quedó a cargo de su designado, General Juan Bautista Quirós. Este renuncia con motivo de no haber obtenido el reconocimiento internacional, principalmente el de los Estados Unidos. Entonces es llamado Don Francisco Aguilar Barquero, quien convoca a elecciones. Resulta electo Don Julio Acosta, otra de las figuras importantes de nuestra historia; sobre todo por la forma como manejó la situación crítica que dejó el gobierno depuesto. Una situación con las características inevitables de división, como las que siempre presentan hechos semejantes al mencionado; porque jamás la historia de ninguna nación muestra consenso (en el sentido estricto de la palabra), ni siquiera en una sociedad de ideales fundamentales comunes. Don Julio Acosta fue el representante típico de la sensatez y, con ese valor como Norte, supo frenar los deseos de venganza que algunos deseaban imponer, y condujo su acción de gobierno dentro de los principios netamente costarricenses que valoran la paz como producto de la libertad. Esta fue una experiencia más de cómo Costa Rica había sabido, hasta entonces, crecer en valores con cada caída y mostrar que las luchas por la libertad no terminan nunca, sino que surgen de acuerdo con las circunstancias que se presentan; mucho más aún con las circunstancias adversas.

Evolución del derecho al voto y sus características

El derecho al voto tuvo restricciones de diversa índole a lo largo de todos esos años. Al respecto nos indica Samuel Stone:

> En el transcurso del siglo XIX y parte del XX, el sistema electoral fue uno de los mecanismos a través de los cuales los miembros de la cla-

se pudieron mantener su monopolio del poder. Hasta 1913, el sufragio había sido indirecto y las elecciones se hacían en dos o tres etapas llamadas "grados". Los ciudadanos elegían electores, quienes a su vez nombraban a los miembros del Poder Legislativo y del Ejecutivo. El número de electores se establecía sin relación lógica con el de la población, y por consiguiente, los pequeños centros de población tenían, muy a menudo, una representación más importante que los grandes. Por ejemplo, de conformidad con la Constitución de 1871, en cada distrito debía haber tres electores y un suplente por cada 1.000 habitantes. Estos tres electores y el suplente, constituían el número mínimo de representantes.[28]

Tal sistema de representación, imponía restricciones a los votantes y a los electores de sucesivas etapas, en relación con poseer ciertos capitales, niveles mínimos *de* ingreso; con tener bienes inmuebles de cierto valor; con ser profesionales, o con saber leer y escribir. El *Pacto de Concordia* mantuvo el sistema de elecciones indirectas (de tres grados) de la *Constitución de Cádiz,* mediante la elección de electores de parroquia y luego de electores de Partido, tal como ya se había elegido delegados de los pueblos para la aprobación de ese propio pacto.[29] La *Constitución de 1825,* establece un sistema de voto censitario tal como era costumbre en la época y, así, exigía al votante tener alguna profesión útil o medios de subsistencia; y al elector, poseer bienes inmuebles con un valor mínimo de 100 pesos (un profesor ganaba esa cantidad en 4 años de trabajo).[30] *La Constitución de 1844,* fue la única que estableció el voto directo antes de 1913, pero exigía, para ser votante, tener bienes inmuebles por valor de al menos 200 pesos o, si se trataba de un pueblo de indios, poseer casa propia; requisitos que, en adelante, ya no aparecen. Por lo que, a partir de 1847, ya no hay restricciones de este tipo para los votantes. Pero sí las hubo, al retornar al voto indirecto, para los electores a los que se exigía tenencia de tierras o de un cierto ingreso o de un mínimo de capital, según los distintos órdenes constitucionales posteriores.

La Constitución de 1847, vuelve al voto indirecto; y exigió, para poder ser elector, saber leer y escribir, con lo que se excluyó de esa posibilidad a una gran mayoría de los costarricenses.[31] Stone comenta al respecto:

En 1847, cuando ya la República ha entrado en una era de prosperidad general, se promulga otra constitución que establece el requisito de saber leer y escribir para poder ejercer los distintos puestos políticos. Puede preguntarse si este nuevo tipo de control no reflejaba el deseo de la élite de detener una mayor participación política, que la prosperidad probablemente hubiera permitido. Con esta nueva barrera, el acceso al poder queda sumamente limitado a los miembros de la clase, ya que la gran mayoría de la población era analfabeta. Así, todavía 17 años posteriores a esa constitución, el censo de 1864 revela que casi el 90% de la población era analfabeta.[32]

Sin embargo, es bueno señalar que esta restricción a los electores de saber leer y escribir, coincide con el gran esfuerzo por generalizar la educación —esfuerzo al que ya nos hemos referido—.

Pero además, el voto era público. En 1901 decía al respecto el Cónsul francés:

El voto en Costa Rica es público. De ahí las manipulaciones, los abusos de todo tipo, las numerosas abstenciones; la gente teme comprometerse y hacerse de enemigos. La policía, los soldados, los empleados, votan generalmente por orden. En el fondo no existe la libertad de elección; incluso conformándose a la ley, casi siempre los partidos de oposición deberán ser revolucionarios si quieren triunfar.[33]

Otro problema del proceso electoral, radicaba en que las Juntas Provinciales eran de nombramiento del Poder Ejecutivo y ellas nombraban a las Juntas Cantonales; estas integraban a las Distritales que recibían los votos. Con tal sistema, el gobierno mantenía un enorme poder para influir en los resultados, lo que además se agravaba con el voto de los militares en formación y uniformados; con la presión de los empleados públicos, e incluso dando de alta o llamando a cargos públicos a dirigentes de la oposición para impedirles su acción política.

La ley electoral de 1893, trató de resolver algunos de estos problemas, pero en la práctica poco logró.[34] En las elecciones de 1889 —a las que ya nos hemos referido—, el resultado favorable a la oposición no se vio parcialmente frustrado por un gran frau-

de, porque el Secretario de Gobernación aseguró el derecho de los partidos políticos de estar representados en las mesas de votación. Este derecho no llegó a convertirse en permanente, hasta la reforma a la ley electoral en 1909; y, por cierto, que dio gran pureza a los comicios de ese año.

Desde 1890, los partidos de oposición intentaron reformar el sistema electoral para purificarlo. En ese año, el diputado Félix Arcadio Montero propuso el voto directo. También el partido Republicano de don Máximo Fernández luchó siempre por la libertad de sufragio y el respeto a los resultados electorales, eliminando la intervención del Gobierno en la constitución de las juntas.

En 1905 don Ricardo Jiménez, siendo diputado, propuso una nueva ley electoral. Sobre sus alcances, Salazar Mora nos dice lo siguiente:

"El punto esencial de este proyecto proponía el voto secreto en las elecciones de primer grado para los electores que sabían leer y escribir, y para todos los electores en la segunda vuelta. Comprendía además otros aspectos tan importantes como la obligación para todos los soldados de votar individualmente y sin uniforme; la representación de todos los partidos políticos en las mesas de votación por delegados que gozaran de inmunidad, y la concesión de lo contencioso electoral a la Corte de Casación.[35]

Finalmente, en agosto de 1913, bajo la Presidencia de don Ricardo, se aprobó el voto directo con lo cual también, por supuesto, desaparecen las restricciones para ser elector; y solamente en 1925, en la segunda presidencia del Lic. Jiménez Oreamuno, con una nueva ley electoral, se logró el voto secreto y la creación de un organismo técnico —el Consejo Nacional Electoral— para conducir los comicios; aunque, por ser de nombramiento del Presidente de la República, este Consejo continuó siendo influido políticamente.[36]

Todas estas limitaciones al ejercicio del voto, se deben analizar tomando en cuenta que la tendencia al sufragio universal

fue un movimiento lento, aún en las democracias más avanzadas de Europa. En 1932, los votantes en Inglaterra apenas llegaban a medio millón; y en 1948 en Francia, apenas si eran 200.000.

El ejercicio del sufragio directo, desde 1844 a 1847, había demostrado sus dificultades por la gran cantidad de candidatos y la subdivisión del voto.[37] La falta de comunicaciones dificultaba que los votantes conociesen a los candidatos y, por ende, afectaba negativamente al voto directo.

El alto grado de analfabetismo hacía complicado el voto secreto; y la parcialidad de las juntas propiciaba el fraude con ese sistema. Pero lentamente el sufragio se fue universalizando hasta establecerse el voto femenino en la Constitución de 1949.

La alternancia, el sufragio y las elecciones de 1948

Desde el gobierno de Don Julio Acosta se suceden normalmente los gobiernos hasta 1948. Fueron presidentes electos Don Ricardo Jiménez (1924-1928), Don Cleto González Víquez (19281932), Don Ricardo Jiménez (1932-1936), Don León Cortés (19361940), Don Rafael Ángel Calderón Guardia (1940-1944) y Don Teodoro Picado (1944-1948).

La siguiente es la síntesis que hace, John Patrick Bell,[38] del ambiente de Costa Rica hasta los años cuarenta:

> Desde siempre, las elecciones han llevado a los costarricenses a una alternabilidad y a recriminarse mutuamente. Desde hacía mucho tiempo existía un consenso en el sentido de que la única vía legítima de acceso al poder era la elección basada en el sufragio universal de varones.

En vez de presentar un relato original de mi propia elaboración, para señalar los acontecimientos electorales precisamente de esa década, recurro al estudio de Bell, por considerar que su relato ofrece en sumo grado la objetividad que, por razones obvias en estos casos, puede estar más garantizada desde la apreciación imparcial de un extranjero. Además no es mi propósito

historiar relatando los hechos ocurridos —no soy historiador—sino compararlos, analizarlos y enjuiciarlos con miras a una proyección futura, a partir de los fundamentos del pasado. Por todo ello—aunque, por supuesto, conceder tal amplitud de citas no es formalmente usual —, juzgo que está sobradamente justificado, —reitero— en aras de la mayor objetividad, recurrir ampliamente a dicha obra. Así pues las páginas que siguen hasta la "Conclusión" del capítulo son de John Patrick Bell.[39]

"No obstante, los procedimientos electorales eran deficientes, y se habían generado una cantidad de estratagemas que corrompían el libre sufragio. Entre 1940 y 1948, Costa Rica fue particularmente agitada por las elecciones electorales que hubo de hacer. La creciente tensión social y la inseguridad internacional planteaban dilemas que provocaban controversias inusuales a propósito de cuáles eran los mejores individuos y el mejor partido para gobernar el país. Al mismo tiempo, éste enfrentaba problemas relacionados con los métodos para hacer efectivo el sufragio; por ejemplo, para asegurarse de que cada votante emitiera sólo un voto y de que solamente los votos así emitidos fueran tenidos en cuenta.

"La contienda electoral precipitó la crisis que condujo a la revolución. Cada uno de los dos partidos mayoritarios, unido tras su candidato presidencial, acusaba al otro de serias transgresiones contra la letra y el espíritu de la ley. En efecto, cada uno acusaba al otro de tratar de obstruir la expresión *de* la voluntad del pueblo. En este sentido, los más fuertes ataques estaban dirigidos contra los calderonistas, o sea contra el partido en el poder.

"En términos generales, el asunto parecía ser patentemente sencillo, al menos tal como lo interpretaba la Oposición: los republicanos nacionales habían recurrido al fraude a fin de ganar las elecciones de 1942, 1944 y 1946.(II) Por otra parte, los partidos que apoyaban al gobierno acusaban a la Oposición de intentar simplemente distraer la atención popular del asunto de verdadera importancia, la cuestión social, con sus injustificadas acusaciones de fraude. El gobierno trató de aplacar el descontento de la Oposición por medio *de* una serie de medidas que nada tenían que ver con una abdicación del poder ejecutivo a favor de la Oposición.

"Hay tres fases cronológicas distintas en cuanto a la cuestión electoral. La primera cubre el período que va desde 1940 hasta las elecciones presidenciales del 13 de febrero de 1944; fue durante esos años que Calderón Guardia emergió como nuevo caudillo civil, con un gran arrastre popular.(III) El segundo período es el que va desde el 13 de febrero de 1944 hasta el 8 de febrero de 1948, el cual, de hecho, fue solamente una larga campaña para la elección presidencial de 1948. La tercera fase comprende los meses de febrero y marzo de 1948, durante los cuales los seguidores de los dos candidatos trataron de lograr una "detente" hasta que se dieron cuenta de que ya no les correspondía a ellos dar el veredicto final.

"Desde finales del siglo XIX, los ciudadanos costarricenses tuvieron un alto concepto de la inviolabilidad del sufragio y del procedimiento electoral, principios que tenían por base política de la república. No obstante, había una serie de técnicas de manipulación y de fraude abierto que se practicaban con regularidad suficiente como para llegar a formar parte del propio procedimiento electoral.(IV) Casi toda elección comportaba acusaciones y contraacusaciones de fraude, pero el prestigio del Gran Consejo Electoral, designado para supervisar el escrutinio de las votaciones, era normalmente suficiente como para reducir los abusos flagrantes.

"Todas estas presiones [se refiere el autor a la Separación de don León Cortés del Partido Republicano, a su programa conservador y a los efectos de la II Guerra Mundial], combinadas con los problemas internos relacionados con la reforma social y la supuesta corrupción administrativa, disminuyeron notablemente la popularidad de Calderón Guardia. Tal pérdida de confianza se manifestó en la elección congresional de 1942 en la cual, pese al control de la maquinaria electoral por parte del gobierno, los partidos opositores a éste hicieron grandes avances. El Partido Comunista recibió 16.198 votos de un total de 100.296, aumentando en casi 6.000 votos su cómputo de 1940. Los independientes y los miembros de partidos más pequeños sumaron otros 20.642 votos.(VIII)

"La lucha por el apoyo político de las clases trabajadoras devino tripartita durante la administración Calderón Guardia. El Partido Comunista había dominado en una gran medida el naciente movimiento sindical, hasta que Calderón Guardia apeló directamente a las masas. Los comunistas continuaron suministrando una buena proporción del lide-

razgo del movimiento sindical, si bien la figura personalista de Calderón Guardia cautivó la imaginación de gran parte del sindicalismo organizado luego de 1943, cuando se promulgó el Código de Trabajo, dándose un estatuto legal al sindicalismo y el derecho expreso de organizarse, por primera vez en la historia de Costa Rica.

"El tercer contendiente por el apoyo sindical era el padre Benjamín Núñez, quien creó una nueva organización sindical popularmente conocida como *Rerum Novarum.*

"La elección de 1944 señaló el inicio de una nueva fase en el aspecto electoral. Preparándose para la contienda, el Republicano Nacional y Vanguardia Popular formaron su alianza política, bautizada como Bloque de la Victoria. La alianza escogió a Teodoro Picado como candidato, y ambos grupos se comprometieron a trabajar a favor de una administración honesta y por la aprobación de un programa específico de reformas sociales. Los republicanos creían que la alianza era necesaria para impedir un segundo período presidencial de León Cortés.

"El gobierno empleó todos los medios a su alcance para asegurarse la victoria de Picado. Utilizó vehículos oficiales para transportar a los seguidores de Picado, permitió que la policía intimidara a los participantes en las manifestaciones cortesistas, y también permitió el uso de bandas de matones que hostigaran a los opositores. La violencia alcanzó su clímax en San José el domingo anterior a la elección. Las fuerzas cortesistas organizaron una manifestación en la capital a la cual llevaron casi tanta gente del campo como residentes josefinos asistieron. El resultado de los choques callejeros de ese día fue de un muerto y cuarenta y ocho heridos. En consecuencia, durante la última semana de la campaña, Calderón Guardia prohibió a los dos partidos que apoyaban a Picado que realizaran más reuniones políticas.

"El 13 de febrero, día de las elecciones, fue tan violento como lo había sido la campaña. Hubo cuatro muertos. El veredicto oficial dio a Picado una mayoría de aproximadamente 30.000 votos de un total de 136.806. Había evidencias muy convincentes de fraudes e intimidaciones por parte del gobierno; la pregunta era si tales tácticas se habían ejercido en un volumen suficiente como para escamotear una mayoría cortesista. Aquellos que se habían opuesto al gobierno, sin embargo actuaban en la suposición de que a Cortés se le había arrebatado la victoria, lo cual era lo más probable.

"La consecuencia de mayor alcance de la elección fraudulenta de 1944, fue la de reunir a los distintos grupos de oposición por medio de un pacto político. El problema del fraude era el tema más importante alrededor del cual se podían unir, y así lo hicieron. La 'imposición' de Picado creó un problema que para muchos ciudadanos eclipsaba todos los otros aspectos de la vida nacional. La purificación del procedimiento electoral se convirtió en el primer problema que debía resolverse a fin de garantizar que la actividad política tuviera significado en Costa Rica.(XII).

"El tema de la inviolabilidad del sufragio reunió en conversaciones al Centro y Acción Demócrata,[40] conversaciones que condujeron a la formación del partido Social-Demócrata. El supuesto fraude suministraba bases eficaces para la colaboración de los jóvenes del Centro, de mentalidad revolucionaria y extracción de clase media, con los grupos políticos más 'tradicionales'. El asunto del sufragio transformó a los diversos grupos que se oponían al gobierno en la Oposición. la Oposición se mantiene unida y así se mantendrá hasta alcanzar su objetivo: restablecer el derecho al sufragio y destronar a la oligarquía civil'.(XIII)

"La Oposición, y en particular los socialdemócratas, trataron de que el pueblo concibiera el período Calderón-Picado como una época de cruel dictadura, similar a la de los regímenes de Anastasio Somoza en Nicaragua y Rafael Trujillo en la República Dominicana. Aparte la cuestión del sufragio, la Oposición en realidad tenía poco de qué acusar al ejecutivo en cuanto a los procedimientos democráticos se refiere. La libertad de prensa existía en un grado casi licencioso; se permitía a los periódicos publicar incluso ataques ultrajantes contra el Presidente de la República. Los derechos de reunión y organización eran escrupulosamente respetados. Las Cortes mantenían su independencia, como lo evidenciaba el hecho de que hubieran declarado inconstitucionales dos decretos de amnistía dados por Calderón Guardia. No había policía secreta, ni arrestos arbitrarios, ni prisioneros políticos. Había solamente un exiliado político, José Figueres, que regresó al país al cabo de dos años de exilio, y asistía libremente a reuniones políticas y hablaba abiertamente a favor de una insurrección. El ejército era pequeño, compuesto enteramente de voluntarios y dirigido por oficiales no profesionales. Semejante fuerza no hubiera podido sostener a un gobierno opresivo.

"Las irregularidades de la campaña 1943-1944 llevaron no solamente a la vehemente protesta por parte de la Oposición sino también

a una profunda preocupación dentro de los grupos que apoyaban al gobierno. La mayor parte de los costarricenses políticamente conscientes se daban cuenta de que el mecanismo de las votaciones era defectuoso y de que los procedimientos eran confusos. (XVIII) Vanguardia Popular renovó inmediatamente su petición de un código electoral justo y completo. Tenía un claro interés en tal reforma, ya que sabía que su cooperación con el Republicano Nacional era transitoria.

"Picado y sus seguidores personales más cercanos colocaban en primera prioridad la redacción y la aprobación de un código electoral moderno. En 1945, Picado presentó un lúcido y completo proyecto que recibió una merecida aprobación. El código fue aprobado en los últimos meses de 1945, demasiado tarde para que sus disposiciones, un tanto complejas, pudieran ser aplicadas en la elección congresional de 1946.

"El Presidente Picado utilizó el nuevo código, aunque éste no estaba todavía en vigencia, como guía para dirigir la elección de 1946. La votación se hizo armoniosamente y sin disputas: en aquellas que ocurrieron, el Presidente actuó como árbitro. Por lo menos en una ocasión, a pedido de la Oposición, decretó que se repitiera la votación en un determinado distrito.

"Los esfuerzos conciliatorios de Picado recibieron comentarios favorables de parte de la prensa. (XIX) Incluso el periódico de los socialdemócratas, Acción Demócrata, reconoció su justa supervisión del procedimiento electoral de 1946. (XX)

"La elección confirmó una tendencia popular a quitar apoyo al Republicano Nacional. (XXI) Su margen de victoria se había hecho cada vez más pequeño a partir de la elección de 1940. En 1946, el 44 por ciento del voto popular fue para la Oposición, contra un 50 por ciento de los calderonistas. La Oposición eligió a diez de sus candidatos al Congreso, en tanto que el Republicano Nacional eligió once y Vanguardia Popular dos. (XXII)

"El espíritu de compromiso que durante mucho tiempo caracterizó ala política costarricense se expresó, en el período de crisis que hubo entre 1946 y 1948, en muchos intentos de lograr una transacción que evitara posibles enfrentamientos y derramamientos de sangre. Picado no creía que pudiera producirse una revolución, si bien se hablaba de ello,

ni tampoco pensaba que nadie la creyera posible. (XXIV) Esta convicción condicionó su respuesta a la Oposición y a quienes lo criticaban dentro de los círculos gubernamentales. El buscaba una solución de compromiso, y asumía que la Oposición haría lo mismo.

"Postulados don Rafael Ángel Calderón y don Otilio Ulate por los dos grandes bloques políticos para las elecciones de 1948, se habían establecido las condiciones de una lucha en la que las dos partes buscaban el triunfo con una legítima victoria electoral.

"La clave de la esperanza nacional de una elección justa era el Tribunal Electoral, formado según el nuevo Código. El Tribunal consistía de tres ciudadanos prominentes escogidos por las tres ramas del gobierno, y un sustituto escogido por el Congreso. Este había nombrado originalmente a Octavio Beeche, pero Beeche partió hacia los Estados Unidos a fines de 1947 para recibir un tratamiento médico, y lo sustituyó Maximiliano Koberg Bolandi. La Corte Suprema designó a José María Vargas, y Picado nombró a Gerardo Guzmán. Los diversos partidos políticos coincidían en que estos tres hombres inspiraban confianza, y se los creía por encima de la controversia política. Daban una renovada esperanza en una contienda electoral justa. (XL)

"La Oposición, y en particular los socialdemócratas, cuestionaban casi a diario la posibilidad de una elección verificablemente justa. Ulate expresó públicamente su falta de confianza en el Código Electoral. Afirmó que había sido promulgado nada más que para calmar a la opinión pública y para que sirviera como propaganda fuera del país. (XLI)

"El Tribunal Electoral había pedido al gobierno plenas garantías de que establecería las condiciones necesarias para asegurar unas elecciones libres. A principios de febrero, los miembros del Tribunal amenazaron con renunciar en masa si no se establecían esas condiciones en el plazo de treinta días.(XLII) En marzo, el Tribunal reconoció que Picado se proponía ejercer el peso de su cargo con el fin de hacer que las elecciones fueran libres.(XLIII) Su gobierno aceptó las decisiones de los miembros del Tribunal, modificó a su pedido la legislación electoral, y suministró el apoyo financiero necesario, que estaba por encima del suministrado por cualquier gobierno anterior.(XLIV)

"No obstante, Picado se encontraba en una posición débil como para influenciar el curso de los acontecimientos. En vista de que no podía

presentarse a reelección, su poder de persuasión fue disminuyendo conforme se acercaba la elección presidencial. Además, le obstaculizaba el hecho de que su popularidad personal era escasa en comparación con la de Calderón Guardia, e incluso con la de Mora. La tarea que Picado se impuso era aún más difícil de llevar a cabo, en vista de que gran parte del ejército y de la fuerza pública era leal ante todo a Calderón Guardia.

"En una visita hecha al Registro Civil (que no debe confundirse con el Registro Electoral) en setiembre de 1947, Guzmán, Secretario del Tribunal Electoral, descubrió que las solicitudes de inscripción de los republicanos estaban siendo atendidas mucho más rápidamente que las de los miembros de la Oposición, y halló evidentes signos de conflicto entre los empleados y sus superiores (XLV) Además descubrió claras evidencias de fraude, entre las que se hallaban falsas declaraciones de edad por parte de menores, nombres inventados, e inscripciones dobles, cosas todas de cuya responsabilidad hizo cargo al Partido Republicano Nacional.(XLVI)

"No todos los calderonistas compartían la esperanza de Picado en una elección libre, ni quizá tampoco su interés en que la hubiera. [...] Desde principios de 1947 enfocaron su descontento sobre la oficina del Registro Electoral, el cual, bajo la dirección del Lic. Benjamín Odio, dijeron que estaba en manos de la Oposición. Vanguardia Popular se sumó a esta denuncia y, durante las horas de trabajo, en los últimos meses de campaña, mantuvieron un piquete de protesta casi constante enfrente del Registro Electoral, protestando por la forma supuestamente parcial en que éste funcionaba.

"La preparación para implementar las leyes electorales fue una enorme tarea a cargo del Registro Electoral. Odio se encontró con los registros en pésimas condiciones, con una atmósfera de negligencia que reinaba en la oficina, y con los empleados divididos según sus inclinaciones políticas. Las propias simpatías de Odio mostraron ser un importante obstáculo para la adecuada ejecución de sus deberes, ya que era seguidor de Figueres. En los últimos días de la campaña, hubo miembros del Partido Social Demócrata que resguardaban el Registro Electoral, ya que temían que los manifestantes progobiernistas atacaran a Odio y a sus subordinados. La votación tuvo lugar el 8 de febrero de 1948, en una atmósfera de gran calma, por encima de la tensión que aquejaba al país. Los primeros informes no eran concluyentes, pero in-

dicaban ventaja para Ulate. René Picado, Ministro de Seguridad Pública y hermano del Presidente, dijo a los periodistas que creía que la elección había sido 'justa y libre'. Al cerrar el día, los resultados extraoficiales mostraban que Ulate era el vencedor por un margen considerable, de aproximadamente diez mil votos.

"El día de la elección, el Tribunal Electoral se dio cuenta de que muchas papeletas de votación incorrectamente preparadas estaban impidiendo a muchos ciudadanos el ejercer el derecho al voto. De acuerdo con el nuevo Código Electoral, el número, el nombre, el lugar de residencia y la mesa de votación que aparecían en la cédula del votante tenían que coincidir con los datos correspondientes incluidos en la información que recibía cada mesa de votación, o de lo contrario el voto sería anulado. Las discrepancias fueron lo suficientemente numerosas como para que, la tarde del día de las elecciones, el Tribunal enviara telegramas a todos los sitios de votación, recomendando a los delegados no ser muy rigurosos en el escrutinio legal y permitir que votaran todos aquellos que tuvieran sus cédulas de identidad. No obstante, en vista de lo congestionado que estaba el servicio de telégrafos el día de las elecciones, muchas comunidades alejadas recibieron el mensaje cuando ya se había cerrado la votación.

"Por muchas razones, además de la agilización del escrutinio de las cédulas de identidad, las mesas de votación sufrieron un serio congestionamiento esa tarde. Muchos ciudadanos se encontraron con que las listas de votantes les indicaban votar en distritos fuera del suyo. Anteriormente el Tribunal había determinado que todas aquellas personas que tuvieran que votar fuera del distrito en que vivían lo hicieran exclusivamente entre las dos y las cuatro de la tarde. La Oposición dio instrucciones a sus seguidores de que votaran en la mañana, y de que regresaran en la tarde a los sitios de votación, con el propósito aparente de impedir que los partidarios del gobierno votaran ilegalmente en más de una mesa. Sus tácticas de dilación utilizadas en esas horas garantizaban que quienes hicieran fila para votar lo podrían hacer sólo una vez y, también, que algunos se verían impedidos de emitir sus votos. (XLVII) El resultado de ello fue una reducción del número total de votos computados.

"Al cerrarse las votaciones en la noche del 8 de febrero, el Tribunal Electoral se convirtió en el centro del interés y de la atención generales,

a causa de las esperanzas y los temores *de* todo el país. El Código Electoral determinaba que el Tribunal hiciera el escrutinio de toda la votación. Sus miembros debían contar los votos, y no solamente recontar los totales enviados desde las diversas zonas del país. El 25 de febrero debía hacer una declaración provisional, que iría al Congreso para la declaración final de los resultados. A fin de impedir cualquier participación del Poder Ejecutivo, el Congreso debía reunirse en sesión extraordinaria el 1° de marzo con el propósito expreso de considerar la votación de las pasadas elecciones. No obstante, el Tribunal se percató de que, pese a las claras determinaciones del Código, se enfrentaba con una seria crisis de la cual parecía pender el futuro de la república. (XLVIII)

"La calma del día de las votaciones dio paso a la agitación conforme los republicanos hicieron el inventario de los votos y discernieron la presencia de lo que ellos consideraban un 'fraude' particularmente irritante. Si bien, en principio, todas las partes condenaban el fraude electoral, se sabía que, en la práctica, el partido en el poder se podía permitir con cierta facilidad llevarlo a cabo. Muchos republicanos reaccionaron vehementemente en contra de lo que consideraban no solamente un fraude, sino además una tremenda afrenta a sus prerrogativas. Según ellos, las buenas intenciones del Presidente de impedir que se repitiera el fraude cometido en 1944 habían llevado a su partido a una situación irónicamente inversa. Sacaban la conclusión de que habían sido derrotados dentro de sus propias reglas de juego.

"El 9 de febrero René Picado revocó su opinión de que la elección había sido justa y libre. Siguiendo consejos de su hermano Francisco, Calderón Guardia ya había preparado un discurso de reconocimiento de la derrota. (XLIV) [...] No obstante, convencido por algunos *de* sus seguidores de que se había cometido un fraude masivo en contra del Partido Republicano Nacional y específicamente en contra *de* su candidatura, o quizá simplemente convencido de que el partido no sería capaz de obtener concesiones de Ulate, no reconoció la derrota.

"Parecía haber causas justificadas para sospechar. Pese al rápido crecimiento de la población y al amplio interés generado por la campaña, el número de votos computados fue menor que el de cualquiera otra campaña presidencial desde 1936. La disminución fue más drásticamente evidente en las zonas de fuera de San José en que era más pronunciada la fuerza del Republicano Nacional y de Vanguardia Popu-

lar. (L) [...] Circulaban rumores en todo el país de que se había negado el voto por razones técnicas a seguidores, algunos bien conocidos y otros desconocidos, de los dos partidos. El Partido Republicano Nacional llevó las acusaciones de fraude ante el Tribunal Electoral, pero éste se rehusó a considerarlas.

"El Tribunal se dio cuenta de la peligrosa situación política en que se encontraba el país, pero su trabajo no avanzó con la suficiente rapidez como para estar listo en la fecha límite: 25 de febrero. (LI) [...] El Tribunal parecía estar evitando llegar al veredicto final, quizá en la esperanza de que los candidatos llegasen a arreglos extraoficiales, lo cual tranquilizaría a la opinión pública. En la perspectiva del Tribunal, las acusaciones de fraude las debía atender el Congreso, pero el país entero esperaba su veredicto y consideraba que la decisión del Tribunal era definitiva. (LII) A las inquietudes del Tribunal se sumaba una constante y tormentosa agitación alrededor de sus oficinas, y algunos de los miembros temían incluso por su seguridad personal. (LIII)

"Benjamín Odio, Director del Registro Electoral, abandonó la capital antes de que se completaran los procedimientos electorales, para unirse a las fuerzas figueristas en el sur del país, en donde se convirtió en oficial del insurrecto Ejército de Liberación Nacional. (LIV) [...] Su demostrada vinculación con los figueristas, y el puesto de Ministro de Relaciones Exteriores con que fue compensado por la Junta, cuando menos nublarían sus protestas de imparcialidad. Si bien era cierto que los problemas a que se enfrentó como Director del Registro hubieran sido, de hecho, imposibles de resolver en el intervalo transcurrido entre su nombramiento y la elección, lo que cabía esperar era que informara al país de ello. En tales circunstancias, hubiera sido adecuada una transacción política tendiente a conservar el gobierno constitucional, en tanto que se establecían los medios necesarios para garantizar elecciones libres.

"Se podría argumentar que Odio se habría dado cuenta de lo vano de la esperanza de que los calderonistas aceptaran el veredicto de la elección y, por lo tanto, se trasladara a la finca de Figueres con el propósito de protegerse. (LX) Sin embargo, los acontecimientos subsiguientes, y las revelaciones relacionadas con la preparación de la revuelta por parte de Figueres, indican que las acciones de Odio estaban estrechamente vinculadas con el movimiento revolucionario.

"Hacia el 11 de febrero, las manifestaciones callejeras de calderonistas y vanguardistas, que habían iniciado su protesta el día siguiente a las elecciones, se habían convertido prácticamente en disturbios. Se desplazaban por las calles de la capital y se congregaban frente al Gran Hotel Costa Rica, en donde tenía lugar el escrutinio de los votos, gritando: 'Queremos votar'. (LVI).

"Probablemente ni siquiera el mismo Calderón Guardia tenía una clara idea acerca de las rectificaciones que esperaba obtener en el período inmediatamente siguiente a las elecciones. Cuando menos, esperaba obtener una solución de compromiso mediante la cual no fueran electos Presidentes ni él ni Ulate. Según todas las apariencias, tenía varias ventajas sobre Ulate. Su partido, con el apoyo *de* Vanguardia Popular, todavía disfrutaría de una ligera mayoría cuando empezara a funcionar el nuevo Congreso, y la mayor parte de los oficiales del ejército eran calderonistas.

"Los republicanos llegaron a la conclusión de que, de hecho, el Tribunal era favorable a la Oposición, y la negativa por parte de aquel a considerar las acusaciones de fraude daba más credibilidad al argumento de los republicanos de que alguien había 'metido mano' en los votos emitidos. La misma inercia del Tribunal a la hora de hacer el cómputo indicaba a los calderonistas que había algo incierto de parte de la Oposición.

"Calderón Guardia creía de hecho retener el control de la situación, y que Ulate tendría que tratar con él. En vista de que el Congreso tendría que aprobar la elección, los partidarios de Calderón Guardia podrían anular el veredicto del Tribunal, si ello era necesario. Su posición para negociar parecía ser fuerte, y en un principio Ulate se mostró dispuesto a entrar en conversaciones. Las manifestaciones de los calderonistas, en protesta contra la supuesta negativa del derecho a votar a muchos ciudadanos, daban más seguridad al ex-Presidente y a su partido. Con cada día que pasaba sin que se produjera el veredicto del Tribunal Electoral, Calderón Guardia asumía que ello iría a sumarse a la debilidad de la Oposición, al indicar que ésta no estaba segura de su triunfo. Tal suposición lo condujo a ignorar los consejos de prudencia de gentes de su partido, que le recordaban que los calderonistas tenían muy poco que ganar y quizá mucho que perder si cuestionaban los resultados de la contienda.

"Los miembros del Tribunal electoral eran claves en la crisis política que vivía Costa Rica. Su posición se hizo cada vez menos cómoda. El país aguardaba su veredicto pero dividido en campos mutuamente antagónicos que se aprestaban a cuestionarlo antes que a acatarlo. Hubo, por otra parte, personas no identificadas que consiguieron quemar algunas papeletas de votación, lo cual vino a sumarse a las preocupaciones del Tribunal. (LVII).

"Pese al estado de expectación en que se encontraba el país, el Tribunal no fue capaz de completar el escrutinio en la fecha límite prevista por la ley. El 25 de febrero solamente había contado un tercio de los votos. A fin de cumplir con la letra del Código Electoral, el Tribunal *cerró* oficialmente el escrutinio y pasó, bajo tremendas presiones, a sesionar en secreto. (LVIII)

"El 28 de febrero fue hecha una declaración provisional, basada en gran medida en un conteo de votos reportados por telegrama desde los muy diversos puestos de votación, conteo realizado por los fiscales de Unión Nacional.(LXIV) [...] No obstante, uno de los tres miembros del Tribunal, el señor Koberg, salvó su voto por considerar que el conteo era incompleto. Los resultados oficiales anunciados mostraban que Ulate había sido electo con 54.931 votos, contra 44.438 de Calderón Guardia. El acto final debía ser confirmado por el Congreso.

"Al emitir su veredicto en el último momento, el Tribunal acrecentó la tensión y la ansiedad prevalecientes en un momento crucial para el país. Su decisión de último minuto, y la sesión extraordinaria del Congreso el 1º de marzo, dieron poco tiempo a las distintas fracciones para sopesar la situación política y para generar una alternativa a la guerra de nervios o de armas. Los calderonistas consideraban el veredicto, y en particular la manera en que el tribunal contó los votos, como actos partidistas de la Oposición, y no como actos dictados por un juez imparcial.

"Los calderonistas creían que la Oposición había asumido una actitud de línea dura. E118 de febrero, Ulate había anunciado, en el Diario de Costa Rica, que ni siquiera estaba ya dispuesto a conversar sobre un compromiso. Esta nueva actitud de Ulate, y el modo en que el Tribunal dictó su veredicto, parecían ser un reto directo contra Calderón Guardia. En lo que constituyó un desatino político colosal, calderonistas y vanguardistas aceptaron el reto. Calderón Guardia puso su ambi-

ción personal por encima del bien nacional y de los destinos de la gran mayoría de sus seguidores.

"El 1º de marzo, el Congreso, en una indisciplinada y vehemente sesión, anuló la elección por una votación de veintiséis contra diecinueve.(LX) Según José Albertazzi Avendaño, el líder republicano en el Congreso, los diputados progobiernistas trataban de elegir Primer Designado a la Presidencia a Calderón Guardia, cuando se reuniera el nuevo Congreso e11° de mayo, de modo que, en ausencia de un Presidente electo, actuara como tal durante los siguientes cuatro años.(LXI) Manuel Mora comparte la apreciación de Albertazzi acerca de las intenciones de los calderonistas.(LXII) Estos decían que una nueva elección era imposible a causa de los desarreglos *en* el aparato electoral, y de algún modo llegaban a la conclusión de que esto justificaba el que ellos impusieran a su candidato eligiéndolo Primer Designado.

"Los hechos del 1º de marzo cerraron el camino a cualquier alternativa que no fuera la de la insurrección. Los moderados de ambos bandos fueron desplazados a segunda fila. Los progobiernistas presumían tener el poder suficiente para sostenerse y, por el momento, su diagnóstico era acertado. El mismo día que el Congreso anuló la elección, el cubano Juan José Tavío, que ocupaba el cargo de jefe de la policía, se dirigió con un contingente de policías, en un despliegue coordinado de fuerzas, a inspeccionar la casa del Dr. Carlos Luis Valverde, que había actuado como director de campaña de Unión Nacional.(LXIII) Tavío actuó sin la autorización del Ministro de Seguridad Pública y, al parecer, en contra de lo que éste habría dispuesto, lo cual indica claramente que los Picado no controlaban totalmente a sus subordinados. La policía rodeó la casa de Valverde, en donde se habían reunido líderes de la Oposición, entre ellos Ulate y Figueres. Figueres había salido poco antes de que la policía llegara. Cuando dos policías escalaban el muro del jardín, salieron disparos desde dentro de la casa que los mataron a ambos. La policía respondió con fuego más intenso y Valverde cayó herido mortalmente en el pórtico de su casa. Su posición y el ángulo desde el cual la bala penetró en su cuerpo, indicaban que intentaba hacer señales de que cesara el fuego. (LXIV) La policía entró entonces en la casa, la registró y decomisó las armas. Ulate se había escapado hacia una casa vecina, pero fue capturado al día siguiente y hecho prisionero.

"El Arzobispo Sanabria, trabajando junto con el cuerpo diplomático, logró convencer a ulatistas y calderonistas de que era deseable una

tregua. (LXV) [...] Ulate fue entonces puesto en libertad y se escondió inmediatamente. La tregua duró hasta el 8 de marzo y luego fue extendida hasta el 10 de marzo. A esa altura era ya evidente que no era posible lograr una solución de compromiso, ya que ninguna de las partes aceptaría ninguna solución que no incluyera el reconocimiento inmediato de su candidato como Presidente de la República.

"mate tenía un claro derecho a la Presidencia. Había recIbído la mayor parte de los votos, y su victoria había sido afirmada por el Tribunal Electoral. Su derecho había sido oscurecido al anular el Congreso la elección por considerarla fraudulenta y a causa del modo en que el Tribunal había hecho el escrutinio de los votos y se había tardado en anunciar los resultados.

"Un importante resultado de la revolución, junto con la crisis política que la precedió y el programa de la Junta, fue la renovada dedicación de los costarricenses al mantenimiento del gobierno civil, a la transmisión pacífica del poder de un candidato popularmente electo a otro, y al perfeccionamiento del procedimiento electoral. Figueres, la Junta y la Asamblea Constituyente contribuyeron a fortalecer esos principios. Las amarguras engendradas por todo el proceso de la revolución mostraron de nuevo al pueblo costarricense que, pese a que su gobierno representativo puede ser lento y a veces irresponsable, constituye una salvaguardia eficaz contra los excesos gubernamentales. Todos los gobiernos siguientes se han esforzado por perfeccionar tanto como fuera posible el procedimiento electoral. El Tribunal de Elecciones se ha convertido en un cuerpo permanente y adecuadamente financiado, que poco se arriesga a ser víctima de la improvisación o de los abusos que obstaculizaron sus esfuerzos en 1948.[41]

Conclusión

Desde sus orígenes, la sociedad costarricense optó por un sistema civilizado, igualitario y participativo para transferir el gobierno; y se caracterizó por tomar decisiones con fundamento en el respeto a la opinión pública, como producto de una inteligente discusión de ideas.

Las costumbres adoptadas por esta pequeñísima población, las normas que ya había elaborado cuando recibió la noticia de

su independencia de España, el temprano control civil sobre los militares (acción anuladora del ejército que preparó y facilitó la prohibición constitucional posterior; ya que, de hecho, en 1949 el ejército no tenía ni representación ni fuerza significativas), el respeto por la voluntad popular, con las fallas y equivocaciones propias de la imperfección humana, forjaron una democracia que es orgullo latinoamericano.

En verdad, una democracia que fue creación de una sociedad *previsora* que respetó la libertad; ya que, si bien las estructuras democráticas representativas eran deseables —aún para ciudadanos que, en cabildos de los pueblos, podían directamente resolver los problemas públicos—, ciertamente no eran entonces tan fundamentales como lo serían para una sociedad compleja y con múltiples grupos de intereses contrapuestos.

Segunda Parte

La Sociedad Intervenida

Capítulo VI

El rompimiento con la Sociedad Previsora

El 48: una verdadera revolución.—Antecedentes de la Revolución del 48.—El Gobierno de facto.— La Constitución de 1949.—El keynesianismo.— De la acción del Estado a la intervención.

El 48: una verdadera revolución

REVOLUCION, APLICADA AL CASO que nos ocupa, significa "cambio violento en las instituciones políticas de la nación". Es una palabra que, por sí misma, carece de valoración, porque un cambio violento puede ser para bien o para mal, sin que deje de ser revolución. Esto es algo que considero importante recordar, previamente al análisis de lo que ha sucedido en Costa Rica a partir de 1948 —año en que se inició un auténtico cambio violento en nuestras instituciones políticas, porque desde entonces se ha discutido mucho acerca de si fue o no una revolución; discusión que sólo puede explicarse cuando a esa palabra se le agrega un juicio de valor.

Pues bien: creo que el cambio violento producido por la revolución de 1948 fue, fundamentalmente, el de pasar de la sociedad

previsora, reseñada en la primera parte de este libro, a la sociedad *intervenida.* Además de obtenerse algunos logros de gran beneficio, como el mejoramiento del sistema electoral entre ellos, en buena parte la sociedad intervenida ha sustituido, desde entonces, a la sociedad previsora que caracterizó a nuestra nación antes de esa fecha.

Lógicamente, los acontecimientos a través de estos siguientes cuarenta años, deben ser enfocados a la luz de tal organización política (en el sentido más amplio de la palabra), que es la que ha regido el desenvolvimiento nacional costarricense; y, por supuesto, a la luz de las influencias externas, de pensamiento y de acción, previas y posteriores al 48. Algunas de estas influencias hasta pueden considerarse insoslayables, porque absorbieron todos los planteamientos de los problemas latinoamericanos, como el llamado "cepalismo" y otras de ámbito aún más amplio, como el keynesianismo, que pretendió descubrir una "economía diferente" a raíz del colapso financiero de 1929 y que, en América Latina, tomó más auge después de la Segunda Guerra Mundial.

En Costa Rica, desde antes del 48, esa influencia estuvo presente en los grupos intelectuales que prepararon la revolución. Y lo realizado por ésta, así como las influencias externas de pensamiento y de acción, tuvieron y continúan teniendo un factor común: la extensión del poder estatal. La "economía diferente", propulsada por los intérpretes de Keynes, creyó encontrar la solución de las crisis económicas en el aumento de la demanda; y con ese propósito, se recetó la intervención directa de los gobiernos. Aparte de los efectos puramente económicos de esa receta (que es tema para un análisis técnico), sólo podía aplicarse con la extensión del poder político. Por lo cual, muy explicablemente, tuvo en aquel entonces amplia acogida entre los políticos y gobernantes; mucho más aún en la Costa Rica de 1948, por la facilidad que para ello daba un gobierno de facto, previamente dispuesto a un cambio violento o revolucionario en tal sentido, debido a que precisamente eso fue parte de la convicción que había comenzado a gestarlo.

Bien sabemos que, en el fondo de todos los cambios importantes de la organización social, el poder político es protagonista; y

que todo el desenvolvimiento de las sociedades ha girado, en muy buena parte, alrededor de *este personaje,* dentro de un tira y afloja por extenderlo, fortalecerlo y centralizarlo, o por limitarlo, controlarlo y descentralizarlo. Es la eterna e inacabable lucha entre el despotismo y la libertad. No importa cuáles sean las intenciones, puesto que por lo general, y sobre todo en los tiempos modernos, siempre o casi siempre son buenas para quienes luchan. Subjetivamente, todos tienen siempre sus "razones", las cuales llegan a serlo en verdad sólo a la hora de los resultados, y hasta el tanto en que éstos puedan enfocarse objetivamente.

La revolución del 48 fue, para Costa Rica, un acontecimiento de gran trascendencia; porque el cambio violento que produjo (no importa que su proceso posterior, operado paulatina y ordenadamente, no fuera violento en sus procedimientos), significó la entronización de la sociedad intervenida por el poder político.

La sociedad intervenida produjo un cambio en nuestra política económica, fuertemente influido por la visión "cepalina" (CEPAL son las siglas del Consejo Económico para América Latina, creado por la Organización de las Naciones Unidas), fundamentada en el sentimiento nacionalista y la práctica proteccionista. Tal sentimiento y tal práctica, fueron aupados y reforzados con la teoría de que el retraso latinoamericano se debe exclusivamente a que nuestra relación con las naciones desarrolladas se basa en que somos su periferia, su dependencia y su explotación.

La consecuencia fue un marcado proteccionismo hacia las áreas de actividad que los gobernantes juzgan como prioritarias, determinándose como especial, y sujeto a acuerdo centroamericano, el proteccionismo a la industria —no a toda sino a las industrias escogidas por los gobiernos—, como una base permanente sobre la cual han girado protecciones cambiantes o esporádicas a otras actividades, según como las circunstancias sean captadas y enfrentadas oficialmente. Desde luego que esto ha creado un sistema de privilegios y de perjuicios derivados que se reparten unos y otros, al amparo del poder político, con sus consiguientes efectos contra la eficiencia, contra el desarrollo econó-

mico general y contra el progreso de las personas, obligadas como han estado, en su calidad de consumidores, a financiar la protección. También como efecto, la sociedad costarricense (y las del resto de América Central) ha vivido en la periferia del Estado y ha sido sometida, así, a una especial dependencia y explotación; resultado especialmente irónico, del que a veces pareciera que no hay aún plena conciencia —como sí la está habiendo ya sobre el otro resultado, que es el económico—.

La sociedad intervenida produjo un cambio en nuestra política social, pues transformó los fines de la legislación social —entendidos como beneficio a las personas consideradas individualmente—, por el beneficio de los grupos considerados colectivamente.

La consecuencia fue un marcado desvío de los beneficios hacia los grupos de presión en favor de sus privilegios, lo que ha terminado por crear graves problemas como el del caos y la injusticia en los sistemas públicos de pensiones.[1] Asimismo, el refuerzo que el tiempo le dio a este problema, creando privilegios para la llamada "clase media", llegó hasta el grado de considerarse un "tapón" que impedía, cada vez más, el que los servicios del sistema llegasen a los grupos más necesitados.[2] Esto último ha sufrido algunos cambios en los últimos años, en cuanto a que se le abrió un agujero al tapón, sin eliminarlo; además, por otra parte se ha actuado con medidas, impositivas principalmente, contra la llamada clase media, que ya no cuenta con los privilegios del principio sino que ha sido convertida en la principal víctima de la sociedad intervenida; sobre todo de la política económica, y especialmente de su aspecto tributario. Pero esto, es tema para tratar por aparte.

Otra grave consecuencia ha sido —hasta cierto punto— la conversión de la seguridad social en un fuerte gravamen al trabajo que, por estar todo su costo cargado a las planillas, ha significado un complicado problema de obstáculos al empleo —cuya movilidad impide—, y ha repercutido negativamente en la eficiencia económica, al fomentar la sustitución de mano de obra por capital —factor este último entre nosotros más escaso—. Estas situaciones, a las que luego me referiré más detalladamen-

te, tomaron auge, y se han ido consolidando, porque así lo facilitó y lo fomentó la sociedad intervenida.

La sociedad intervenida produjo un cambio en nuestra política educativa, porque —como era esperable e inevitable— el movimiento revolucionario se dedicó a difundir sus premisas y sus propósitos; y ningún medio mejor, pensando en el futuro, que la educación. Es cierto que también con lo educativo, como con lo económico, hubo simultáneamente influencias de la época conducentes a lo que puede llamarse un cambio de mentalidad. Las corrientes educativas estaban entonces, por supuesto, matizadas del estatismo de postguerra, el cual tomó auge, en lo que a educación se refiere, en las ideas de sustituir la responsabilidad individual por la responsabilidad colectiva. Las corrientes externas se unieron con los propósitos internos, para hacer cambios fundamentales en la formación y en la instrucción. Se le dio más importancia al pedagogismo formal, que a los contenidos de los programas. Se le dio más importancia a los trabajos de grupo, que a las consideradas "obsoletas" tareas individuales. Se le dio más importancia a la psicología favorable —a lo que por acá se ha calificado como la "teoría del pobrecito"—, que a la excelencia académica que requiere el máximo esfuerzo de cada estudiante. Se le dio más importancia a la cantidad, que a la calidad. Se le dio más importancia a la vista y al oído, que a la capacidad de razonar: las ayudas audio–visuales —de gran interés como eso, como ayuda, como medio—, al ser sobrevaloradas, se fueron convirtiendo en una especie de sustitutas del discernimiento.

Se eliminó la educación cívica—que permite conocer los fundamentos de la organización política en libertad y la posibilidad de digerirlos para defender (o atacar) racionalmente el sistema—, y se la sustituyó por sólo el "amor" a la democracia; sin hacer diferencia entre ella como sistema de la libertad y ésta como valor que va más allá de lo puramente sentimental.

La consecuencia ha sido, quizás en éste más que en los otros aspectos, un cambio total, mucho más difícil de enmendar porque la faena se realizó con niños y con jóvenes; o sea, con las personas en su período de formación. Más o menos, cuatro generaciones han sido educadas en tan revolucionario cambio; y es im-

posible que éste no tenga relación directa con los problemas actuales más graves que han invadido nuestra población —el de la irresponsabilidad que conduce a la corrupción generalizada (problema formativo), y el de la ignorancia, también generalizada, que ahora comienza a preocupar seriamente (problema de instrucción, en buena parte consecuencia de la distorsión formativa)—.

Otra consecuencia, desde luego correspondiente, fue la desvalorización de lo que significa la obra del educador, al que también se despersonalizó; porque al enfoque despersonalizado del estudiante, correspondió idéntico enfoque del educador. La responsabilidad personal que había caracterizado al sistema, fue ampliamente disminuida en todo sentido. Inclusive se insistió en que se perdiera la particularidad de cada escuela y de cada colegio: se impuso el nombre único de "centro educativo", eliminando los nombres diferenciados con el propósito —afortunadamente no pudo ser cumplido— de sustituirlos por números. Y a eso hay que agregar el especialísimo empeño actual —también correspondiente— de imponer en forma drástica el uniforme único, incluyendo los colegios privados; y no es un detalle sin importancia, sino un propósito de mucha significación dentro de la sociedad intervenida. La motivación del decreto que dio origen al uniforme único, está basada en una explicación que asimila la democracia con la uniformidad.

La sociedad intervenida produjo un cambio en nuestra organización política. Es el más significativo, porque abarca todos los demás, y porque parte de un fundamento ideológico: el socialismo democrático. Este, en síntesis, es una forma muy especial de entender la libertad del hombre en sociedad o, si se quiere, la libertad de las personas ante el poder constituido que es el Estado. Semejante ideología, llamada posteriormente socialdemocracia, fue la guía de la revolución del 48. Ella introdujo un cambio en el principio esencial de que *el Estado sólo puede hacer lo expresamente permitido por la ley,* para darle énfasis a lo opuesto: *el Estado tiene amplias facultades para actuar casi sin limitaciones.* El concepto de la libertad, como un valor indivisible, fue cambiado y se originó una organización política fundamentada en que la libertad puede ser dividida, por lo menos, en dos par-

tes: la libertad política y la libertad económica. El propósito de la socialdemocracia, es preservar la primera y conculcar la segunda; de ahí el nombre de esta ideología, concebida en Europa a fines del siglo pasado, por quienes consideraban el socialismo como el mejor modelo para la organización económica de las sociedades, aunque rechazaban la violencia como medio para alcanzarlo. Entonces idearon que, al socialismo, puede llegarse por evolución pacífica, mediante la libertad política de la democracia.

Esa concepción, adaptada, es la que originó en Costa Rica la Revolución del 48, fundamentada en el cambio violento sobre los límites del poder político. La consecuencia fue que el poder político se amplió, se fortaleció y se concentró; y que la libertad de las personas se debilitó mediante muchos y variados controles a sus acciones. Desde el inicio, hubo disposiciones que resultaron ser claves para el proceso. Tal es el caso de la estatización de la banca, que unió el poder político y el poder económico, y que abonó el terreno para que tomara auge el Estado–empresario, cuyo fracaso hemos conocido muy bien durante todos estos años. Un efecto lógico de la centralización del Estado, fue la eliminación —de hecho— del régimen municipal, como medio previsto por nuestra tradición y nuestro sistema para descentralizar el poder político del gobierno. Esta descentralización, base de la democracia —como está ampliamente reconocido—, fue sustituida por la descentralización administrativa de funciones con el régimen de instituciones autónomas, lo cual terminó por convertirse poco a poco en el motivo principal de la extensión y centralización del gobierno.

Pero, a este tema, por cuanto ha jugado un papel muy significativo en el modelo adoptado, me referiré posteriormente.

Antecedentes de la Revolución del 48

El Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, creado en 1937 por jóvenes socialdemócratas estudiantes de Derecho, tuvo una importancia muy especial como antecedente del origen ideológico de la revolución del 48, expuesto inicialmente

en la revista *Surco*. En este órgano de divulgación del Centro se planteó, al principio, el estudio de los siguientes problemas:

> Desarreglos en el mercado interno; requisitos en la producción de artículos de consumo doméstico; especulación; imperialismo absorbente; empréstitos; dependencia de un fruto único de exportación; abandono del campo y superpoblación urbana; absorción creciente de la pequeña propiedad; baja en el nivel de vida de campesino; desequilibrio en la balanza comercial; brochismo y servilismo; ideologías extremas y exóticas; imposiciones oficiales; charlatanería electorera; relajamiento parlamentario, etc.[3]

Como podrá observarse, esa es una lista de problemas expuestos de manera muy simplista, sin ordenamiento ni concatenación, que sólo muestra preocupaciones concretas, pero no reflexión sobre ellas. Algunos enunciados como, por ejemplo, "requisitos en la producción de artículos de consumo doméstico", no se entienden; otras expresiones, como "ideologías extremas y exóticas", pueden considerarse ambiguamente contradictorias, porque, dadas las circunstancias históricas, se supone que se trata del socialismo, no obstante que el grupo era, o terminó por ser, el defensor del socialismo democrático; otras, como "servilismo" y "charlatanería electorera", son circunstanciales; las demás, son, de fondo, sobre política económica, pero planteadas sin ilación. En fin, se trataba de un grupo de jóvenes preocupados y esa es la parte positiva, pero su preocupación se encauzó hacia el Estado como medio exclusivo para resolver los problemas. Prueba de ello es que, en los años siguientes, al agudizarse la crisis económica nacional —no sólo por la baja en los precios del café, sino también por la crisis mundial ocasionada por la Segunda Guerra—, el Centro publica, como medidas inmediatas que debe tomar el gobierno, las siguientes propuestas de solución:

> 1). Obligar a los dueños de tierras a cultivarlas bajo control técnico y con ayuda económica del organismo encargado;
>
> 2). Si el dueño no quiere [cultivar su terreno], que lo arriende obligatoriamente al organismo que lleva adelante el plan, mediante paga de un porcentaje del producto líquido obtenido con la venta de los artículos;
>
> 3). Cultivo inmediato de estas tierras por parte del organismo citado con ayuda del Departamento Nacional de Agricultura, la Escuela de

Agricultura y con instituciones o particulares en capacidad de hacerlo y los trabajadores desocupados de la construcción;

4). Suspender las obras nuevas de la Secretaría de Fomento, reduciendo el presupuesto de las obras existentes y concluir las ya iniciadas;

5). Reducir al mínimo los gastos de la fuerza armada;

6). Reducir al mínimo los presupuestos de las demás secretarías;

7). Traslado de todos estos fondos al organismo de emergencia vigilado por los Bancos Nacionales y de Seguros;

8). Importación inmediata de los principales víveres y distribución nacional a los consumidores y comerciantes minoristas;

9). Abaratamiento y ensanchamiento del crédito rural; 10). Hacer un plan integral, coordinado y armónico que comprenda la planificación agrícola nacional [...].[4]

El Centro impulsó el desarrollo del cooperativismo, proponiéndolo como el eje de la economía nacional; como medio de frenar el capitalismo limitado a sólo determinados estratos sociales, y como la manera de evitar una violenta revolución social. Pero lo concibe con el apoyo del Estado, considerado como la voz enérgica de las nuevas generaciones que ven, en él, el motor de una labor socializadora para proteger los intereses sociales de las mayorías.[5]

Las reformas sociales del gobierno del Dr. Calderón Guardia, inicialmente fueron consideradas y tratadas por el Centro, como instrumentos de política electoral; aunque las apoyó en su fondo. Luego se opuso a ellas, por la precipitación con que actuaron los partidos políticos Republicano Nacional y Vanguardia Popular, principalmente.[6]

Con respecto a la educación, el Centro se opuso fuertemente a la derogatoria de las leyes para abolir el monopolio estatal de la enseñanza y permitir ampliamente el establecimiento de colegios privados.[7] Se trata de las leyes de fines del siglo pasado que crearon tal monopolio con el fin de impedir la enseñanza a cargo de órdenes religiosas, de acuerdo con el anticlericalismo que caracterizó a los liberales de entonces; aunque, en la práctica, eso no fue nunca muy radical. En verdad, siempre hubo algunos colegios de segunda enseñanza a cargo de tales órdenes; lo que ocurrió hasta 1941, es que tales colegios no estaban autori-

zados para graduar bachilleres; es decir: sus alumnos debían cursar el último año en los colegios oficiales, que los recibían previo examen.

Otro antecedente fue Acción Demócrata, integrado por un grupo de jóvenes del Partido Demócrata (cuyo líder era Don León Cortés), con ideas y actitudes propias ante el panorama político nacional. Sus ideales, en algunos aspectos, coincidían con los del Centro; e inclusive varios miembros del Centro participaban en el Acción Demócrata, con el fin de llevar a la práctica sus ideales políticos.[8] Pero, entre ambos, había grandes discrepancias a las que Alberto Cañas se refiere así:

"[...] el ala más radical del Centro, que se empeñaba en desconfiar de Cortés por considerarlo un representativo más —aunque disidente—del sistema político en vigencia, ve en los de Acción Demócrata, a un grupo de oportunistas que se limitan a pulular en torno a Cortés [...1; por su parte, los elementos más aferrados del Acción Demócrata insisten en que los del Centro no son más que un puñado de impolutos teorizantes, sin capacidad alguna para la acción política, que se limitan a escribir y no han recIbído, como ellos, el bautismo de fuego de una campaña trágica y difícil."[9]

El pensamiento del Acción Demócrata, es menos sistematizado que el del Centro. José Figueres —su máximo líder— fue quien más lo expresó; y, en su búsqueda de "respuestas" a la crisis de los años 40, creía preciso lo siguiente:

1). Abolir la politiquería de la Administración Pública.
2). Establecer la libertad.
3). Implantar el tecnicismo profesional y el servicio civil.
4). Dar al país una orientación social, *haciendo que el Estado asuma gradualmente y técnicamente la dirección de toda la actividad económica,* con estos objetivos: mayor producción de la riqueza y más equidad del disfrute.
5). Adoptar una política externa inteligente, que garantice ampliamente las inversiones de capital extranjero en nuestra economía, asegurándoles al mismo tiempo que contribuyan a nuestro mejoramiento social.
6). Aumentar la población.
7). Reorganización de la educación pública.[10]

Pero, tanto los miembros del Acción Demócrata, como los del Centro para el Estudio de Problemas Nacionales, deseaban crear un partido político. Con ese fin, se fusionaron y crearon el Partido Social Demócrata el 10 de marzo de 1945, en una reunión en el Teatro Latino de San José.[11] Con aspiraciones de convertirse en un partido ideológico permanente, el Partido Social Demócrata, desde su inicio, formula una plataforma política sustentada en los principios defendidos por el Centro y enriquecida por la experiencia política del Acción Demócrata. De acuerdo con sus publicaciones, en los principales órganos de divulgación de la época, pueden resumirse así los más importantes aspectos de su plataforma política:

—Crear un partido doctrinario, antítesis de un partido personalista, como los que tradicionalmente habían imperado en el país.

—Luchar por reformas constitucionales, tales como reducir las facultades al Poder Ejecutivo, dar autonomía a la función electoral, prohibir la reelección de diputados, garantizar la inamovilidad de los magistrados y otorgar atribuciones a la Corte para el juzgamiento de actos inconstitucionales.

—Reformar la administración pública, entre otros fines, para establecer el régimen de Servicio Civil y la codificación del derecho administrativo.

—Revisar la vieja legislación municipal.

—Diversificar la agricultura para mejorar y aumentar la producción, dándole al campesino mayor participación en la riqueza agrícola.

—Resguardar y perfeccionar el Código de Trabajo.

—Proyectar un *programa de nacionalización e injerencia estatal en los servicios públicos, en materias tales como fuerza hidroeléctrica, transportes, café y caña de azúcar.*

—Repudiar activamente (en materia de política internacional) las diversas formas totalitarias de gobierno y el intervencionismo en los Estados.

—Procurar un plan de entendimiento económico y regional con América Central y Panamá.[12]

Fue todo un planteamiento diferente; un cambio violento para ampliar la acción del Estado hasta llevarla propiamente al intervencionismo, del cual se derivó el comenzar a actuar con medidas concretas para aplicar a los casos particulares, en lugar de

un régimen jurídico general para aplicar a todos de manera uniforme. Un sistema que desde luego va a constituirse en factor indispensable para comprender el proceso de transformación que comenzó entonces en Costa Rica y que ha ido poco a poco creando la sociedad intervenida.

El gobierno de facto

El gobierno de facto, que siguió a los hechos armados de marzo y abril de 1948, duró dieciocho meses: del 8 de mayo de 1948 al 8 de noviembre de 1949. E119 de abril se firmó el "Pacto de la Embajada de México" entre el Presidente Picado y el representante de las fuerzas revolucionarias Presbítero Benjamín Núñez. Mediante este Pacto, se puso fin a la contienda armada y se llamó al ejercicio de la Presidencia al Tercer Designado, Ing. don Santos León Herrera, quien terminó el corto período constitucional el día 8 de mayo.

El 1° de mayo se había firmado el Pacto Ulate-Figueres.[13] Este Pacto, entregaba el gobierno a una Junta que gobernaría sin Congreso durante 18 meses, —prorrogable por seis meses por la Asamblea Constituyente—; acordaba convocar a elecciones para escoger representante a una constituyente; encomendaba a la Junta nombrar una comisión —que tuvo mayoría de socialdemócratas—, para redactar un proyecto de Constitución; reconocía a Ulate como Presidente Electo, en febrero de ese año, pero no a los diputados electos en esa misma fecha; y acordaba pedir a la Constituyente ratificar esa elección presidencial, el nombramiento de un Tribunal Electoral y un cese de actividades de carácter político electoral por seis meses.

El pacto fue firmado, para garantizar la posterior entrega del Gobierno a don Otilio Ulate, pues corría el rumor de que Figueres no tenía la intención de hacerlo.[14] Ya el 13 de abril, don José Figueres, don Alberto Martén y don Fernando Valverde habían entregado en Cartago a representantes del Cuerpo Diplomático —que a solicitud de don Teodoro Picado se reunieron con ellos, para buscar el fin de las hostilidades— un documento en el que pedían la renuncia del Presidente Picado y de los tres desig-

nados, y la elección de ellos en su orden como designados a la Presidencia.[15] Además, los compromisos del Pacto del Caribe obligaban al señor Figueres a dar su apoyo, en luchas internacionales, en favor de quienes le habían apoyado.

El 8 de mayo, al término del período constitucional 1944-1948, inició su gestión la Junta de Gobierno bajo la Presidencia de don José Figueres, en un gobierno de facto que duró 18 meses; al cabo de los cuales, se entregó la Presidencia a don Otilio Ulate.

Este período de dieciocho meses, autodenominado "Segunda República", fue el que inició el cambio —revolucionario— en la vida institucional de Costa Rica. La Junta de Gobierno fue integrada básicamente con miembros del Partido Social Demócrata, nacido de la fusión del Centro para el Estudio de Problemas Nacionales y de Acción Demócrata; ambos, con una posición ideológica semejante.

Los propósitos de la Junta fueron dados a conocer por el propio Figueres, quien, en su mensaje a la Asamblea Constituyente, expresó que cuatro eran las principales orientaciones que seguiría la Junta:

1). Restablecimiento de la moral.
2). Introducción de la técnica en la administración y eliminación de la politiquería.
3). Progreso social sin comunismo.
4). Mayor conciencia de solidaridad entre los pueblos del mundo, especialmente de América.[16]

Los primeros acuerdos de la Junta de Gobierno, crearon las condiciones para ejercer su autoridad. El Decreto N°. 2 del 8 de mayo, derogó la Constitución de 1871, exceptuando los capítulos referentes a las Garantías Sociales, Nacionales e Individuales. Oscar Aguilar Bulgarelli se ha referido a lo improcedente de tal derogación; pues era un hecho que, al asumir el poder un gobierno de facto, automáticamente la Constitución vigente —la de 1871— dejaba *de* regir.[17]

La Junta emitió más de 800 decretos en los dieciocho meses que gobernó, los cuales dieron inicio al proceso de cambio radical en los principios y fundamentos de la estructura de nuestro Estado. Ello, bajo una fuerte oposición y crítica, externadas de diferentes maneras, pero sobre todo ampliamente demostrada con el resultado de las elecciones para la Asamblea Constituyente—que fue adverso a la Junta—, y con el rechazo del proyecto de Constitución redactada por la comisión que ésta nombró para ese fin. Zeledón, al respecto comenta lo siguiente:

> Un buen número de esos decretos-leyes, de tipo socialista unos y fascista otros, ocasionaron una verdadera alarma y desquiciamiento de los soportes institucionales, que por muchos años había vivido inalterablemente la República, tanto por el contenido arbitrario, como por la forma sorpresiva e impremeditada en que fueron dictados.[18]

En verdad que algunas de las reformas básicas de la Junta de Gobierno, son expresiones muy claras del viraje en los fundamentos de nuestra organización política. Sobre todo, porque con ellas se comenzó el proceso de tomar medidas concretas para casos particulares; lo cual significa —paradójicamente— el sacrificio de las libertades individuales bajo el supuesto de que, tal sacrificio, es beneficioso para la colectividad.

Un caso fue la promulgación del impuesto del 10% al capital (21 de junio de 1948), con el argumento de que la destrucción de los equipos, materiales, e infraestructura de la administración pública, además de las consecuencias de los hechos armados, habían dejado al país en un grave déficit fiscal que debía ser repuesto con rentas extraordinarias. Este impuesto fue una contribución forzosa que afectaba a todas las personas físicas y jurídicas establecidas, con la sola excepción de aquellas con capitales menores de cincuenta mil colones; además, para facilitar al Estado la aplicación del impuesto, se obligaba a declarar el monto de los capitales a partir de la fecha del decreto.

Otro caso fue el trascendental decreto del mismo 21 de junio por medio del cual se estatizó la banca, y en el que se declaraba lo siguiente: "La administración del dinero y del crédito no debe estar en manos particulares, como no lo está tampoco la distri-

bución del agua potable ni los servicios de correos".[19] "Es el Estado, órgano político de la Nación, a quien corresponde las funciones vitales de la economía".[20] Asimismo, se declaraba que las ganancias bancarias "[...] provienen en su mayor parte, no de la colocación del propio capital, sino de la movilización de los recursos del público. Público es entonces el servicio y pública debe ser la propiedad de las instituciones que lo manejan [...].[21]" A esta medida se la llamó "nacionalización bancaria". Nombre básicamente incorrecto, porque los bancos existentes eran nacionales —no extranjeros—; y lo que tal medida realmente implicó fue el monopolio estatal de los depósitos a la vista.

La estatización de la banca resultó trascendental; porque, por una parte, significaba prueba evidente de la transformación ideológica que empezó a partir de la revolución del 48; y por otra, marcó una pauta para la especial organización de nuestro sistema financiero: Al poder político le fue unido el poder económico, con las graves consecuencias políticas y económicas, ya muy conocidas.

La Constitución de 1949

El 3 de diciembre de 1948, mediante decreto Nº 151, la Junta convocó a elecciones para formar la Asamblea Nacional Constituyente; elecciones que debían realizarse el 8 de diciembre del mismo año para que la Asamblea entrara en funciones el 15 de enero de 1949. En el mismo decreto, se establecían los puntos que debía conocer la Asamblea Nacional Constituyente:

1). Analizar y discutir el proyecto de Constitución Política redactado por una Comisión nombrada por la Junta de Gobierno.[22]

2). Ratificar la elección de Otilio Ulate Blanco como Presidente de la República, de acuerdo con las elecciones de febrero de 1948.

3). Ampliar por seis meses el período de gobierno de la Junta Fundadora de la Segunda República.

4). Ratificar los nombramientos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, realizados por la Junta de Gobierno.

5). Otros asuntos que someta a su consideración la Junta.[23]

Lo que más llamó la atención, por sorpresivo, fue el mínimo apoyo que en estas elecciones tuvo el partido de los socialdemócratas, porque era el que albergaba el pensamiento y la acción del grupo que había llegado al poder mediante el movimiento revolucionario. Los votos favorables fueron 6.451 de los 84.000 emitidos. Obtuvo únicamente 4 (de 45) representantes propietarios y 2 suplentes. Fue grande la sorpresa general, pero debe de haber sido mayor para los propios social demócratas que, lógicamente, esperaban un fuerte apoyo posterior a su triunfo armado.

Sin duda, este resultado tiene especial importancia histórica, porque muestra que los ideales y los principios de la sociedad costarricense eran entonces muy distintos —en verdad opuestos— a aquello que apenas había comenzado, mediante la acción de la Junta de Gobierno, hacía siete meses exactamente.[24]

La Comisión Oficial (uno de los contenidos del Pacto Ulate-Figueres), nombrada para redactar un proyecto de nueva Constitución Política como punto de partida para la Asamblea Nacional Constituyente, en buena parte fue integrada, naturalmente, por intelectuales del desaparecido Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales —en ese momento miembros del Partido Social Demócrata—, quienes se habían propuesto "modificar las bases legales e institucionales de la estructura del Estado en el país, con el propósito de estrechar mucho más la relación entre el Estado y la economía y de crear así las condiciones necesarias para una más amplia y más profunda intervención estatal en el proceso productivo".[25]

Desde luego que la Junta de Gobierno esperaba que esta Comisión diera una lucha campal en favor de su proyecto, imponiendo sus puntos de vista. Sin embargo, y en parte debido a la escasa representatividad oficial en el seno de la Asamblea Constituyente, el proyecto que redactó la Comisión y avaló la Junta de Gobierno, fue rechazado como punto de partida; y, en su lugar, los asambleístas optaron por retomar como base de discusión la Constitución de 1871 con la adición de las Garantías Sociales de 1942; esto es, la Constitución liberal que, desde entonces, con modificaciones, rige ininterrumpidamente y la única que había

tenido larga vida entre las varias que hubo desde la Independencia, cuya reseña histórica está en el capítulo 2 de esta obra.

La nueva Constitución Política, fue promulgada el 7 de noviembre de 1949. Hubo cambios importantes, y fueron acogidas algunas de las proposiciones de la Comisión nombrada por la Junta de Gobierno; pero fue desechada, en buena medida, la parte fundamental del proyecto; esto es, la de una injerencia muy marcada del Estado en la actividad económica, como lo prueban los artículos que luego se transcriben.

Ese Proyecto de Constitución, da suficientes elementos para deducir que la idea fue sentar la base jurídica con el fin de crear un Estado lo suficientemente fuerte para intervenir la sociedad costarricense en sus derechos fundamentales. Precisamente mi propósito es sustentar el argumento de que, con la revolución de 1948, comenzó, en forma sistematizada, a cumplirse esa meta en la forma de una sociedad intervenida. Esa intención, y la excesiva rigidez con que se pretendía establecer, para modificar en el futuro la Carta Magna, fueron los dos aspectos que originaron más fuertes debates y discusiones.

Para comprobar el carácter intervencionista de esta propuesta y señalar cómo estos aspectos no se han dado en las décadas posteriores por el azar, sino que forman parte de una intencionalidad, presento a continuación algunos artículos relevantes —destacando los aspectos de índole intervencionista—del proyecto de Constitución Política presentado por la Junta de Gobierno:

Artículo 59: *El Estado orientará la economía nacional en beneficio de la colectividad, tratando de asegurar a cada actividad económica los medios adecuados* para incrementar la riqueza y hacerla accesible al pueblo. Son de utilidad privada la producción y distribución de los artículos de primera necesidad.

Artículo 60: *El Estado* debe proteger la pequeña propiedad, siempre que no perjudique la eficiencia de la producción; debe fomentar la desproletarización de los trabajadores *y debe contribuir con beneficios especiales a la constitución de capitales en empresas que mantengan una*

orientación social y un espíritu de servicio. Toda empresa, negocio o explotación que opere con trabajadores asalariados deberá destinar de sus ganancias una parte equitativa, que fijará la ley y que será deducible para efectos del impuesto sobre la renta, para constituir un fondo de ahorro y beneficio a sus trabajadores.

Artículo 61: El Estado fomentará el establecimiento de colonias agrícolas, favorecerá la creación de parcelas para el uso en común de poblaciones rurales y organizará el régimen de terrenos baldíos por medio de leyes que aseguran su distribución entre quienes los necesiten y se obliguen a cultivarlos. *La política de distribución de tierras deberá sujetarse a planes técnicos que garanticen un racional aprovechamiento* de la madera y una explotación agrícola efectiva. Igualmente deberá evitarse la existencia de latifundios [...].

Artículo 64: *Todo contrato que celebre el Estado* para el establecimiento de obras de utilidad pública o para la explotación de recursos naturales del país, *lleva implícita la cláusula irrenunciable de que esas obras y explotaciones, transcurrido un lapso improrrogable no superior a treinta años, pasarán en buen estado de servicio al dominio de la persona de derecho público que los contrató, sin indemnización alguna.* Tratándose de la explotación de recursos naturales y según la índole de los mismos, podrá estipularse, sin embargo, que la transferencia obligada al Estado, podrá referirse no a la explotación en su forma inicial, sino a otra que puedan sustituir a aquella y la compensen en valor o importancia para la economía nacional.

Artículo 66: Es obligación del Estado levantar por lo menos cada diez años, un censo general que refleje todas las actividades económicas y sociales del país y sirva de *base para planear la política económica y social de la República.*

Artículo 67: El dominio eminente del Estado sobre todos los bienes existentes en el territorio nacional, le confiere de manera exclusiva las siguientes facultades: 1. Imponer limitaciones a la propiedad privada para que ésta cumpla su función social. 2. *Intervenir o reservarse la explotación de aquellas actividades económicas en que sea indispensable hacerlo para racionalizar el crédito o la producción, distribución y consumación de la riqueza [...].* 5. *Determinar la forma que ejercerá la propiedad exclusiva sobre las aguas públicas, los yacimientos de carbón,*

minas de piedras preciosas y minerales, los depósitos de petróleo y de cualquiera otras sustancias hidrocarburadas existentes en el territorio nacional [...]. 8. Decretar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública o de necesidad social, previa indemnización a justa tasación de peritos [...]. 11. Dictar leyes que preserven la pequeña propiedad y que eviten el mantenimiento de fundos ociosos cuando pueden ser explotados o cultivados *[...1.14.Autorizar a las Instituciones Autónomas respectivas para intervenir en el mercado con el propósito de regular científicamente la producción y los precios.* [26]

Me parece importante haber transcrito lo anterior, porque ello muestra muy objetivamente el criterio que prevalecía en favor de las tesis intervencionistas. "Se buscaba establecer la posibilidad de adoptar leyes que otorgasen al Estado facultad de control a la propiedad y a la industria privada".[27] Esto es, de las ideas sobre las cuales se deseaba cimentar, desde la propia Constitución Política, la sociedad intervenida que de todas maneras poco a poco se fue gestando posteriormente hasta lograr un completo cambio. Esto es, el cambio que comenzó con la revolución y el gobierno de facto de 1948, mediante un proceso que caracteriza la sociedad costarricense de hoy. Lo que llamo la sociedad intervenida que nos condujo a la crisis actual.

Esos artículos transcritos del proyecto de Constitución presentado a la Asamblea de 1949, evidencian la intención, que se proponía el nuevo grupo emergente, de dirigir desde el Estado una política económica muy intervencionista; correspondiente al socialismo democrático que era su guía, creando a la vez los mecanismos para operar tal intervención.

Otros capítulos del Proyecto, fueron causa de polémica —como el que se refería a las relaciones Iglesia-Estado—, por considerar que se trataba de limitar la libertad de pensamiento. Lo mismo el que se refería a la educación, pues al establecerse una intervención estatal en los centros educativos, se coartaría la libertad de enseñanza.

Las principales rectificaciones a la Carta del 71, consistieron en crear una serie de mecanismos de control con miras a lograr eficiencia en la Administración Pública; en establecer, para és-

ta, la especialización por funciones a base de instituciones descentralizadas (autónomas); y en limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo (en cuanto a la elección de diputados y de magistrados y en cuanto a impedirle al Presidente de la República la capacidad de vetar la Ley General de Presupuesto).[28]

Respecto a los mecanismos de control, fueron creados los siguientes: el Tribunal Supremo de Elecciones, integrado por magistrados de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia; la elección de magistrados de la Corte, nombrados por la Asamblea Legislativa; la no reelección del Presidente de la República, sino hasta después de transcurridos dos períodos presidenciales; la elección popular de los vicepresidentes de la República; la no reelección de diputados en períodos sucesivos; el reconocimiento del Consejo de Gobierno como entidad con autoridad y funciones propias; el establecimiento de un Consejo Superior de Educación, responsable de la dirección general de la enseñanza oficial; el establecimiento del régimen de Servicio Civil; la Contraloría General de la República y la declaratoria de su autonomía, y el señalamiento concreto de sus responsabilidades de carácter local para las municipalidades.

La creación de instituciones autónomas con vistas a la descentralización del poder en cuanto a funciones, muestran la preocupación prioritaria por tecnificar la Administración Pública y salvarla de la llamada politiquería. Esta es una preocupación acorde con el interés tendiente a que el Estado abarcara muchas funciones. En verdad, un régimen de instituciones descentralizadas y autónomas debió de parecer entonces la mejor concepción para evitar simultáneamente los problemas políticos de un Estado extenso e interventor centralizado, y los problemas de ineficiencia comunes al Estado-empresario. Don Rodrigo Facio, considerado como el principal creador de este cambio, expresa así sus propósitos:

> La Constitución Política de 1949, dentro de sus definidos propósitos [---] de disminuir las concentraciones de poder público, ampliando el sistema tradicional de pesos y contrapesos de los poderes clásicos y creando además zonas de actividad y decisiones públicas; de apartar a los organismos oficiales de la política partidista; de darles continuidad

a ciertas actividades básicas por sobre los cambios propios del régimen de alternabilidad en el poder; y de garantizar la eficiencia administrativa por la especialización[—], reconocerá a su vez, de manera expresa el status de las Instituciones Autónomas como entidades descentralizadas, encargadas de ciertas funciones técnicas propias del Estado moderno y dotadas de independencia en materia de gobierno y administración.[29]

El texto constitucional sobre las instituciones autónomas, fue presentado a los constituyentes del 49, como sigue:

> Las funciones técnicas permanentes del Estado, para cuyo desempeño se requiere el manejo directo, discrecional y continuo de recursos financieros, así como las funciones propias del dominio industrial del Estado, estarán bajo la dirección de Instituciones que gozarán de autonomía y tendrán responsabilidad propia. La autonomía funcional les confiere a las Instituciones Autónomas independencia en materia de gobierno y administración: las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia, sólo podrán emanar de sus Juntas Directivas y ninguna podrá serles impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por él; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de las leyes y al de sus reglamentos internos [...]. Son Instituciones Autónomas del Estado las siguientes: los bancos y las instituciones aseguradoras, el Sistema Nacional de Salud Pública, los ferrocarriles nacionales y otras empresas *de* transporte estatales, las centrales productoras de electricidad pertenecientes al Estado, el Consejo Nacional de Producción; los organismos encargados de la regulación económica de la industria del café, de la caña de azúcar y de cualquiera otras industrias nacionales; los organismos públicos encargados de la construcción de viviendas populares, y otras entidades por establecerse.[30]

Con el transcurso de los años, las instituciones autónomas llegan a jugar un doble papel: por un lado, se fueron convirtiendo en entidades mediante las cuales se hacía posible materializar la intervención estatal, definiendo su acción en esferas de la economía consideradas como "estratégicas" para el Estado; y, por otro, se fueron convirtiendo en parte del botín político con el cual se podría mantener un potencial número de votos, necesarios para la reproducción del sistema que se estaba implantando.

Indudablemente que, en torno a la polémica nacional de qué es lo queremos y debemos rectificar, y de cómo es posible lograrlo, las instituciones autónomas constituyen un aspecto fundamental. Se han convertido en el meollo de nuestra organización de gobierno y, por consiguiente, tienen que ser el punto de partida en la búsqueda de nuevos ensayos para encontrar respuestas a la crisis que vivimos. Las opiniones sobre estos entes descentralizados son muy variadas y van, desde considerárselas agentes de estabilidad política y bienestar social, hasta ver en ellos la causa más importante del gigantismo y la atrofia estatal. No obstante, lo cierto del caso es que, desde la aprobación constitucional del régimen, el Partido Social Demócrata (más tarde denominado Partido Liberación Nacional) hace —de este régimen— un uso máximo. La Constitución del 49 determinó, con nombre propio, el Patronato Nacional de la Infancia y la Universidad de Costa Rica, las cuales ya existían y se adaptaban al nuevo concepto; asimismo, y en términos generales, actuó con los Bancos del Estado y a las instituciones aseguradoras del Estado, y dejó abierta la puerta para "los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros". Hoy su número parece que alcanza a varios cientos, cantidad que resulta muy difícil de determinar con exactitud; sobre todo porque, con el transcurso del tiempo, se fueron introduciendo variaciones, como la semiautonomía.

La descentralización administrativa y funcional de las instituciones autónomas, se fue convirtiendo en un problema dividido en capítulos. De ahí que la autonomía inicial, al crearse tantas instituciones, terminó por convertir al Estado en una especie de archipiélago que fue considerado fuente de anarquía. Entonces, poco a poco, y mediante reformas, se fue restando la autonomía hasta que se llegó a lo contrario de lo que fue la concepción inicial; esto es, a una centralización total que consolidó la ley que, a principios de 1974, creó las Presidencias Ejecutivas de esas instituciones, nombradas por el Presidente de la República y obligadas a responder por sus gestiones directamente ante él. En cierta forma, se llegó a la organización que más se ajusta al modelo gestado en 1948; "o sea, el modelo que terminó por fundamentarse en una conceptualmente violenta división de la libertad y que aplicó todas las políticas correspondientes a ese funda-

mento. Al modelo que logró, por medio del sistema educativo, que esa división fuera creíble, aceptable y loable. Al modelo que trató de resolver los constantes y continuados problemas que fue creando, con dosis cada vez mayores de la teoría que les daba origen. Al modelo que desembocó, como era explicable y esperable, en la crisis que ahora sufrimos los costarricenses".[31]

En cuanto a limitar las atribuciones del Presidente de la República, es un asunto sobre el cual se ha discutido mucho. Durante años, se adujo que la Constitución de 1949 fue muy drástica en ese sentido, y ello fue la base para insistir repetidamente en la importancia de convocar a una nueva Asamblea Constituyente, con el propósito especial de devolver al Presidente de la República las atribuciones que eliminó la Constitución del 49. Sin embargo, la historia de los últimos años ha demostrado que, sin cambios constitucionales, la situación que —en la década de los sesenta y parte de los setenta— originó tal preocupación, se revirtió totalmente. Hoy la preocupación es por la centralización del gobierno y los amplísimos poderes que tiene el Presidente de la República. En verdad, tales cambios fueron sobre todo formales: las atribuciones que anteriormente tenía el Presidente de la República, ahora las tiene en conjunto con el respectivo Ministro del ramo; pero debe recordarse que los ministros son funcionarios nombrados por él. Se eliminó, sí, el poder ilimitado que tenía para nombrar y remover a todos los funcionarios del gobierno, al haberse introducido el régimen de Servicio Civil; asimismo, el poder de veto a la Ley de Presupuesto. En fin, este tema se indica aquí con motivo de lo que tanto se alegó en el pasado, pero ha dejado de tener vigencia dada la realidad de hoy, que más bien es la contraria.

El keynesianismo

El cambio de la sociedad previsora a la sociedad intervenida, patrocinado por el Partido Liberación Nacional, tuvo origen no sólo en el pensamiento puramente socialdemócrata tal como entonces se entendía, sino en la influencia de las corrientes económicas de la época.

Durante los años de la Gran Depresión, John Maynard Keynes planteó una forma de análisis de los fenómenos económicos que, en el campo de la política, otorgaba enormes posibilidades a los gobiernos para actuar directamente en la economía, e influir en los resultados de la producción y en la estabilidad financiera.

El análisis de Lord Keynes, partía de agrupar las variables económicas en grandes agregados: producción, consumo, inversión, empleo, salarios y precios se convertían en categorías dentro de las cuales se agregaban los muy diversos artículos, servicios y precios que, en cientos de miles —e inclusive en cientos de millones—, componen la actividad de las economías contemporáneas. Este esquema impedía así analizar los resultados del comportamiento de cada unidad de producción y de cada consumidor, frente a los cambios en precios de bienes específicos, frente a los cambios en gustos y tecnologías, o frente a los cambios en las políticas de los entes públicos. Bastaba con encontrar empíricamente relaciones permanentes entre los agregados macroeconómicos y los instrumentos de la política económica, para poder determinar, con el uso de esos instrumentos, las metas alcanzables para esos agregados.

En las economías desarrolladas, el keynesianismo se transformó en la política de "pleno empleo"; y, para lograrla, sus partidarios propusieron una política de gasto público creciente y posteriormente introdujeron disminuciones de impuestos y aumentos de la oferta monetaria. Vieron en ella la posibilidad de erradicar los ciclos económicos: las depresiones y la inflación.

En las sociedades subdesarrolladas, el análisis de agregados económicos ofrecía, mediante el simple uso del volumen de la inversión total, la posibilidad de alcanzar tasas elevadas de crecimiento. Para ello, lo único que consideraban necesario era garantizar altos niveles de ahorro que, si se obtenía del exterior, no sólo permitiría financiar una inversión mayor, sino financiar también las mayores importaciones de bienes de capital y bienes intermedios necesarios para aumentar la inversión y obtener más altos niveles de producción.

Está claro que, frente a la simplicidad de esta visión agregada, se perdían en su trasfondo las decisiones de empresarios, trabajadores, consumidores y ahorrantes. Los efectos de cambios en los precios relativos de bienes específicos, se dejaban de lado. La reacción de los agentes económicos a cambios en las políticas, no se consideraba. El gran aumento del gasto público, para obtener el pleno empleo o el crecimiento económico, no se consideraba en cuanto a sus efectos sobre la eficiencia de la producción.

La fe en el keynesianismo decayó en la década de 1970, primero en los países desarrollados y sólo bastante después en los subdesarrollados —pese a que, desde sus primeras presentaciones, grupos académicos habían señalado que las relaciones entre los agregados totales de la economía eran poco estables, pues incluso la definición de los agregados estaba sujeta a cambios por actuaciones de los agentes económicos individuales; lo que, en el campo de la teoría, se conoce como efectos riqueza y distribución—. También se hizo evidente que el keynesianismo implica un sesgo en favor de la inflación y que sus efectos, sobre las variables reales de la producción, sólo son temporales —además de que significa una perversión en el uso de los factores productivos; uso que sólo puede mantenerse con un más elevado nivel de producción, en el tanto que la inflación sigue acelerándose, con sus negativos efectos sobre la propia producción y sobre el bienestar general—. Asimismo se planteó el hecho de que los agentes económicos actúan racionalmente y, por lo tanto, forman sus expectativas sobre el futuro tomando en cuenta las políticas adoptadas por los gobiernos; lo cual, en muchos casos, neutraliza las intenciones de esas políticas. Pero la experimentación fue más importante que todas las advertencias previas: desde la década de 1970, la situación real hizo patente la incapacidad de las políticas agregadas, precisamente para ajustar los ciclos económicos, mantener estabilidad, producir empleo y lograr crecimiento económico. En los países desarrollados, hubo desempleo e inflación simultáneos. En los países subdesarrollados que siguieron los patrones de la CEPAL, se acumuló una deuda externa asfixiante que no provocó el desarrollo que las corrientes muy elevadas de ahorro externo debían haber producido. La fe en el keynesianismo, se acabó.

Pero no era esa la visión de gran cantidad de economistas en los años de la postguerra. Su gran fe en el keynesianismo, influyó fuertemente en el pensamiento y la política de los fundadores de la Segunda República, que se creyeron capaces de diseñar, en lo concreto y en lo individual, la nueva sociedad que querían establecer. El gobierno se tornó en un dios-máquina, en el que creyeron ver el medio capaz de resolver todos los problemas. Para ellos, los únicos límites a las posibilidades de la acción estatal, eran los que se derivan de la maldad y la corrupción. La ignorancia no era ya limitante para la intervención directa del Estado.

De la acción del Estado a la intervención

Con el fin de explicar el fondo del cambio que hubo en Costa Rica a partir de 1948 y las características tan distintas que van de la sociedad previsora (anterior a esa fecha) a la sociedad intervenida posterior, creo muy importante referirme ahora a la diferencia que hay entre la acción del Estado, en un sistema de libertad, y el exceso de acción —mejor llamada intervencionismo— en los sistemas autoritarios.

Si hay Estado, hay acción estatal. No cabe debatir esto, salvo para los anarquistas con sus bellas utopías. Lo que es objeto de debate en las sociedades democráticas del siglo XX, es el límite de esta acción, o el tipo de intervención estatal conveniente.

Durante los años de nuestra sociedad previsora, los gobernantes *intervinieron* para sentar las bases de nuestro Estado de Derecho, para construir la democracia, para extender la educación, para establecer las Garantías Sociales. Y en tales casos, la intervención se efectuó estableciendo normas generales de conducta justa, que permitiesen a las personas enriquecer su esfera individual de acción y que permitiesen a la sociedad tener reglas adecuadas, para que las acciones de los hombres se coordinen gracias al conocimiento de reglas generales de juego que a todos afectan por igual. Eran reglas que previeron condiciones del desarrollo futuro y que fortalecen a la persona; no al Estado. En lo político, conducían a la igualdad ante la ley y a la participación. En lo social, promovían igualdad de oportunidades y movilidad

entre grupos. En lo económico, perseguían constituir un orden de oportunidad y competencia.

Es muy diferente la intervención del Estado cuando se pretende regular el caso concreto. Claro que esta intervención, basada en el poder coactivo del Estado, puede lograr, en muchos casos, los resultados concretos buscados, aunque sean absurdos y socialmente inconvenientes. Pongamos un ejemplo extremo: si se decidiera exportar basura a Nueva York, bastaría con establecer un subsidio suficiente para que esa actividad específica fuera muy rentable y pudiera llevarse a cabo, con beneficio exclusivo para la empresa subsidiada dedicada a ello, sin importar los perjuicios que tal subsidio ocasionaría a la sociedad. El problema de estas intervenciones, no radica en sus posibilidades de obtener algunos resultados concretos, sino en el costo obligado que se recarga para todos. Según ese ejemplo extremo, el subsidio necesario a fin de compensar el costo de los fletes para transportar la basura a Nueva York, bien podría abarcar la totalidad del valor de nuestras otras exportaciones. En ese caso, se alcanzaría el objetivo concreto, pero su costo sería el no poder consumir ningún artículo importado; y nuestro nivel de vida, retrocedería cientos de años.

La resolución centralizada de los casos concretos sólo sería eficiente, si no existiese ignorancia y fuese posible el diseño detallado de la vida social. Se fundamenta, este intento de resolución centralizada, en la visión que asume que todas las instituciones sociales son resultado del designio humano previo. Es la visión de la ingeniería social que pretende ser capaz de modificar la sociedad de acuerdo con la voluntad del gobernante, sin tomar en cuenta las mil y una maneras mediante las cuales las personas, por tanteo y error —y sin siquiera proponérselo—, van tejiendo nuevas instituciones, costumbres, necesidades y formas de satisfacerla.[32]

Es, nuestra radical ignorancia sobre las cosas, la que nos obliga a escoger la espontánea creación de tantos centros de decisión como personas, en lugar de optar por la solución centralizada. Alberto Di Mare se refirió con gran claridad al tema, en un artículo que transcribo a continuación:

La mente es incapaz de conocer, de escrutar el raciocinio que ella hace, y de aquí se sigue una perenne incertidumbre que nos constreñirá a elegir, como única salida, el método de tanteo (trial and error) para dilucidar, y esto requerirá una experimentación generalizada, la multiplicidad de iniciativas, a la libertad.

Si la mente pudiera encontrar respuesta y certidumbre, no habría necesidad de libertad, que sería superflua en cuanto poseyéramos la verdad. ¿Y las elegantes certidumbres de la lógica, la matemática y la filosofía, ¿no demuestran precisamente lo contrario? Esas certidumbres no son conocimiento sino pseudo-conocimiento. El conocimiento no es la concepción teórica, profunda y capaz de alcanzar hasta la cosa en sí. El conocimiento es "know-how", totalmente práctico. El conocimiento humano consiste en saber hacer cosas, fabricar (homo faber), y hallar la adaptación adecuada a la situación concreta. Es el mismo tipo de conocimiento que posee cualquier otro animal, pues no conocemos en modo diverso a los demás animales.

Es verdad que poseemos una estructura mental mucho más complicada, y que podemos utilizar mejor nuestra experiencia sensible y desarrollar superiores técnicas para enfrentar los problemas de nuestra adaptación al medio; pero esto —salvo nuestra capacidad reflexiva— en poco difiere del normal conocimiento animal, es la misma búsqueda de soluciones adecuadas, el mismo impulso de supervivencia de la vida.

Por ello, la sociedad debe ser consecuentemente pragmática: su propósito es aprovechar los conocimientos de toda la especie, que se encuentran distribuidos fragmentariamente entre millones de seres, para lograr compartirlos y hacerlos comunes; para que la experiencia de cada quien esté a disposición de todos los demás, lo cual hace que sea indispensable la libertad. (Este orden no fue diseñado por nadie, nos tropezamos con él; se desarrolló orgánicamente, producto de nuestra evolución). Por ejemplo, disponemos de lenguaje: inventar el lenguaje es imposible; no habría modo alguno de diseñarlo si los seres humanos no lo poseyeran; nunca podrían crearlo por designio. Para aprender cualquier lenguaje es necesario un lenguaje previo. Sin embargo, sin saber cómo ni por qué, sin que nadie se lo propusiera, creamos el lenguaje: nos tropezamos con él. Nació de actuaciones que persistieron, que sobrevivieron y se desarrollaron poco a poco, hasta lograr esa maravilla inte-

lectual, (que es, después de todo, la misma inteligencia). Sin propósito previo, sin designio, sin ingeniería social. Evolutiva y orgánicamente.[33]

En las comunidades primitivas, en aquellas en las cuales no se ha dado aún la conciencia, no hay diferencia alguna entre reglas naturales y reglas normativas. El hombre, en esos grupos, sigue una regla porque ella señala una determinada regularidad que, a través de la experiencia, ha mostrado que a determinadas acciones siguen ciertos resultados. Las leyes normativas y las leyes naturales no se diferencian, ya que ambas son expresión de una regularidad que la experiencia del grupo enseña que existe.

En *El Hombre y la Gente,* Ortega y Gasset señala:

"En los pueblos primitivos no hay, claro está, policía encargado de vigilar, de inspeccionar. ¿Quiere decir que el cuerpo social no ejerce su función? La verdad es lo contrario: la ejerce y con una minuciosidad y continuidad muy superior a las practicadas por nuestra policía".[34]

Efectivamente: la dependencia de todos en el grupo, para subsistir, obliga a seguir las reglas que el grupo se ha impuesto. Esta fuerza de las normas se origina en una visión compartida del mundo que arranca de la naturaleza misma de las ideas, los elementos de nuestros modelos mentales de la realidad. Refiriéndose a ellas, Ortega y Gasset, en la misma obra, afirma:

Las ideas sobre lo que son las cosas, los otros hombres, nosotros mismos —en suma, sobre lo que es la vida—, es lo que más hondamente nos constituye y, cabría decir, lo que somos [...]. Pues bien, la mayor parte de las ideas con las que y desde las que vivimos no las hemos pensado nunca nosotros por cuenta propia, ni siquiera las hemos repensado. Las empleamos mecánicamente a cuenta de la colectividad en que vivimos y de la cual han caído sobre nosotros, nos han penetrado a presión, como en el automóvil el lubricante. De donde resulta que la inmensa mayoría de nuestras ideas, a pesar de ser ideas y actuar en nosotros como convicciones, no son nada racional, sino usos como la lengua o el saludo; en definitiva, no menos mecánicos, ininteligibles e impuestos a nosotros que ellos".[35]

Edmond Burke, en su obra *Reflexiones sobre la Revolución en Francia,* afirma: *"el individuo mejor se asegura de disfrutar del banco y capital de las naciones y las edades"* [36] representado por " *los prejuicios que han durado y que por ello debemos apreciar"* [37] y no sólo contar con su *"inventario propio de razón".*[38]

En el campo de la convivencia social, las reglas van estableciéndose por el uso, por la costumbre, por la imitación, por el descubrimiento de que son efectivas —y más convenientes en cuanto a sus resultados—, y forman lo que Hayek llama la *sociedad espontánea.* Ellas permiten que los individuos puedan actuar diferenciadamente, sin la obligación de apegarse a los fines comunes que caracterizan la acción de los hombres en el grupo tribal primitivo, como consecuencia de que todos sus miembros tienen los mismos conocimientos. Y es que, cuando se multiplican y difunden los conocimientos y aumenta el tamaño del grupo, ya no es posible que cada hombre tenga todos los conocimientos que todos en conjunto sí tienen. Precisamente la sociedad espontánea es la forma de aprovechar el conocimiento disperso. La sociedad espontánea se conforma por reglas no creadas por diseño o planificación; ni siquiera, muchas veces, conocidas en forma expresa por aquellos que las siguen. En verdad, constantemente actuamos siguiendo reglas que automáticamente aplicamos frente a casos concretos, pero que posiblemente no podríamos expresar o definir en todas sus dimensiones. Es la existencia de esas reglas en la "gran sociedad", lo que nos permite actuar persiguiendo prioridades y fines individualmente definidos, y no sólo objetivos metaindividuales.

El gran descubrimiento de David Hume y de los filósofos éticos escoceses fue que, mediante las reglas generales que la sociedad genera por un proceso evolutivo, las acciones que los individuos realizan para seguir sus fines —egoístas o altruistas, pero individuales y particulares—, pueden enlazarse en un resultado de bien común, de mejor situación para todos los individuos en un orden social.

Hayek, en *Ley, Legislación y Libertad* nos dice: "La sociedad puede, pues, existir sólo si, por un proceso de selección, se desa-

rrollan leyes que guíen a los individuos en forma que hagan la vida social posible".[39] Y detallando más agrega:

> [...] en un orden social las circunstancias particulares a las cuales un hombre reacciona no son necesariamente conocidas más que por él. Pero las respuestas individuales a circunstancias particulares van a resultar en un orden, sólo si los individuos obedecen a algunas leyes que los lleven a producir ese orden. Aún una similitud muy limitada en su conducta puede ser suficiente si las reglas que ellos obedecen son tales que producen ese orden. Un orden tal constituye una adaptación a las circunstancias múltiples que son conocidas por todos los miembros de la sociedad tomados en conjunto, pero que no son conocidos como un todo por una persona. Esto no quiere decir que necesariamente diferentes personas en circunstancias similares hagan exactamente lo mismo, sino simplemente que para la formación de un orden general es necesario que, con respecto a algo, los individuos sigan determinadas reglas; o que sus acciones estén delimitadas a un campo determinado de acción. En otras palabras, las respuestas de los individuos a sus eventos en su contexto, no necesitan ser similares más que con respecto a ciertos aspectos abstractos para asegurar que se constituya un determinado orden general."[40]

El que las reglas sean el producto de la experiencia, no quiere decir que sean inconmovibles e inmutables. Conforme las circunstancias van cambiando, varía la aplicación de las reglas a los casos concretos, y se generan otras para actuar con el desarrollo de la sociedad. Las más recientes toman en consideración las anteriores (el resto del conjunto de reglas), para poder preservar el orden social que permita la multiplicidad de fines. Para ello, al variar una norma, no se cambian todas, sino sólo la específica; y la nueva regla adoptada, debe conciliarse, armonizarse, con el resto, con lo cual se legitima socialmente. Este armonizarse con el resto de las reglas, es la condición necesaria para que el orden social pueda subsistir. Tanto esto es así, que ni para los griegos, ni para los romanos, ni para los iusnaturalistas, por ejemplo, la ley se crea, sino que ella se descubre. Como hemos visto, de este proceso histórico —no guiado por la razón de ningún individuo, sino por la evolución institucional—, resulta un orden social. Característica fundamental de este orden, es la utilización que permite del conocimiento disperso e inarticulable de todos

los individuos. Y es de aquí de donde se genera un bienestar material que no sería posible obtener por otra vía.

El conocimiento más importante para el bienestar material de la sociedad, no es el científico o el que existe en las bibliotecas, sino el que tienen los miles de individuos acerca de su vida diaria en diferentes circunstancias y lugares. Es un conocimiento que, en gran parte, no se puede articular; es decir, no se puede comunicar a otra persona para que lo utilice. Es el conocimiento de cómo se hace el lazo de los zapatos, de cómo redactar adecuadamente, o —más importante para el caso que nos ocupa—de cuál es la manera más barata de producir un bien en cierto tiempo y lugar, o de cómo organizar una empresa para lograr la mayor eficiencia.

Este conocimiento —a su vez resultado de la selección, a través del tiempo, de los medios más exitosos para lograr diferentes fines—, se imita y se hereda de generación en generación, y va cambiando continuamente según se descubran medios más exitosos. La selección, en este caso, la hace el mercado: la ganancia económica de una acción, es seña de su éxito; la pérdida, consecuencia de su ineficiencia y causa de su posterior desuso.

En un sistema de mercado, el precio de un bien o recurso productivo —resultante de la puja de venta y compra de miles de individuos que conocen sólo su situación concreta y buscan sólo su propio bienestar—, es una señal que concentra la parte más importante de este conocimiento; y sirve, a su vez, para ser usado por otros individuos en sus decisiones económicas. De aquí que el sistema de precios o de mercado logre el avance del conocimiento práctico y su uso. Logros que, de ninguna manera, ni con ningún otro sistema conocido por el hombre, pueden alcanzarse.

Gran tragedia ha sido para la humanidad, la falacia que han cometido los racionalistas no críticos y planificadores desde Descartes, al creer que las instituciones sociales son producto de la razón de algún sabio individuo y que, como tales, deben ser revisadas a la luz del conocimiento del momento, que se cree objetivo, transferible y concentrable en una persona u organismo. De aquí, la constante pretensión de rediseñar la sociedad con el co-

nocimiento científico del momento; de aquí, la falacia de la ingeniería social.

Para Voltaire, por ejemplo, el mayor bien sería quemar todas las leyes y hacerlas de nuevo. De esta concepción constructiva del liberalismo francés, de este separarse de la norma como resultado de la evolución social no diseñada, surge el eliminar los límites conceptuales al cuerpo encargado de legislar. Se deja de lado, dentro de esta corriente, el límite al Parlamento, que tan claro es en el pensamiento de John Locke: el que las leyes deben ser generales, y el que se debe gobernar mediante leyes establecidas que no puedan variarse en casos concretos.

Un concepto fundamental de la democracia, es el de la soberanía de la mayoría. En el siglo XIX, esta soberanía produjo el concepto de la soberanía del Parlamento. El positivismo jurídico considera, como el único modo posible de haber una limitación a la competencia de un órgano, la existencia de una voluntad superior que lo limite. Dentro de esa concepción, si quien forma la ley es la Asamblea como representación del pueblo, esa Asamblea es soberana porque no existe ninguna voluntad sobre la de ella. Esta posición proviene de olvidar la existencia de normas que, aunque creadas por el hombre, no son diseñadas por él. En una sociedad libre, los valores originan la ley mediante el conjunto de reglas abstractas, las cuales forman el meollo de la trama social que permite la convivencia de una colectividad. Para que subsista ese orden, las reglas que se vayan formando deben armonizarse con el conjunto; y, en ese sentido, el legislador no es soberano; al contrario: el legislador debe descubrir la ley que se adapta a la sobrevivencia de la sociedad abierta.

Cuando no se respeta la generalidad de la ley, ni se armoniza la regla nueva con el conjunto de la legislación, ni se somete la norma al servicio de la opinión de la colectividad, predominan las decisiones legislativas para el caso concreto. Tal como lo indicamos, la decisión concreta para alcanzar, en el corto plazo, un objetivo específico, es mucho más eficiente que la decisión de establecer una norma que cree el marco general, para que, dentro de él, cada individuo pueda ir descubriendo la mejor forma de actuar. Pero su costo, es la destrucción del orden general.

En consecuencia, una concepción simplista de la soberanía de la mayoría, lleva a promulgar legislación para lo concreto, para la ventaja del corto plazo y que resulte de la negociación entre grupos de interés —que más bien suelen actuar como grupos de presión—; y lleva también a que se dejen de lado los principios de largo plazo, necesarios para que la convivencia humana pueda organizarse en un ambiente de mayor espontaneidad. La legislación que surge como negociación entre grupos para resolver lo concreto es tal, que se pierde la "soberanía de la mayoría"; porque difícilmente habría mayoría con respecto al conjunto de la legislación que resulta. Si el conjunto de negociaciones, de "tomas y dacas", se sometiese a la decisión de la mayoría, difícilmente habría tal voluntad de la mayoría. La soberanía de la Asamblea conduce a impedir la formación de una voluntad de la mayoría, porque se ha perdido el control de la opinión y de los valores de la comunidad sobre la Legislación.

La libertad en sociedad debe estar limitada—de acuerdo con la célebre frase de Kant— "a no extenderse más allá de lo que permita igual libertad para todos los demás". Por ello, la concepción de libertad debe serlo de libertad limitada por una ley general, que no garantiza los resultados para los casos concretos. Para garantizar el resultado frente a casos concretos, se tiene que destruir la sociedad abierta y espontánea, y se tiene que recurrir a crear un conjunto de objetivos comunes a todos, alrededor de los cuales se pueda planificar.

La sociedad que surge de querer aprovechar al máximo, frente a la ignorancia, los conocimientos dispersos, enfrenta la realidad de que los resultados de la acción de cada individuo son inciertos. Por ello, no tiene sentido plantearse el problema de la justicia, frente a los resultados de un caso concreto. La sociedad es como un juego en el cual se dan reglas generales. Dentro de ellas, los participantes actúan; pero los resultados de cada jugada específica, dependen del azar. No se nos ocurrirá calificar de injusto, el que uno de los jugadores de una mesa de naipes pierda, si se siguen las reglas del juego. Cada participante se somete a actuar dentro de ciertas reglas, pero los resultados dependen del azar porque hay ignorancia sobre cuáles cartas y en qué orden van a salir. Sólo cuando hay objetivos claros y específicos,

únicos y definidos para todos, o sea: sólo cuando alguien puede imponer su plan de necesidades a todos los demás, se puede hablar de justicia o de injusticia en cuanto a los resultados específicos. Cuando cada uno pueda escoger su plan y actuar, responsable y libremente en un mundo incierto, no tiene sentido enfocar los resultados para hablar de justicia.

Para los filósofos éticos escoceses, las leyes deben de ser reglas generales para la conducta justa; reglas que sólo delimitan y protegen las esferas de decisión individual y que fundamentalmente son negativas. Adam Smith, en su *Teoría de los Sentimientos Morales,* afirma:

> La mera justicia es, en la mayoría de las ocasiones, una virtud negativa y sólo nos obliga a no hacer daño a nuestros vecinos. El hombre que simplemente se abstiene de atentar contra las otras personas o la propiedad o la reputación de sus vecinos, tiene definitivamente poco mérito positivo. Sin embargo, él cumple todas las reglas de lo que en particular se llama justicia y ejecuta todo lo que sus iguales podrían apropiadamente forzarle a hacer, o por lo cual lo podrían castigar si no lo hiciera. Nosotros podemos muy a menudo llenar todas las reglas de justicia simplemente sentándonos y no haciendo nada.[41]

Y Adam Ferguson, en sus *Instituciones de Filosofía Moral,* nos dice:

> La ley fundamental de la moral, en su primera aplicación a las acciones de los hombres es prohibitiva y veda la comisión del mal.[42]

Ahora bien, el pensamiento previsor entiende el bien común como un facilitar la búsqueda de fines individuales desconocidos; como un permitir que las esferas de acción de las distintas personas se desarrollen de la manera más amplia. Esa posibilidad del hombre de darse su personalidad es su dignidad.

Esa dignidad humana que tenemos todos; esa posibilidad de ser un autofin, de darse la propia vida, de escoger inclusive el no escoger, hace que los hombres sean básicamente iguales; pero no iguales en sus circunstancias concretas, ni en suyo, ni en su cuerpo o en su alma, ni en el medio en que se desenvuelven. Sólo igua-

les en la posibilidad de realizarse a sí mismos. "Iguales ante Dios", decía Jefferson. "Iguales ante la ley", dicen los juristas. "Iguales en oportunidades", se decía en el siglo pasado.

Precisamente en la búsqueda de oportunidades, es donde surge, por ejemplo, la gran lucha por la generalización de la educación, como una manera fundamental de permitir la convivencia y la difusión del conocimiento. No se trata, desde luego, de igualdad de resultados. Sería incongruente con las características de la sociedad —en la cual las circunstancias son diversas aunque las reglas sean generales—, el pretender que todos obtengan el mismo resultado. Cada quien actúa en circunstancias distintas, en incertidumbre. No se da una relación directa entre acción y resultado. La igualdad de resultados sólo se daría de impedir que cada uno tenga sus propios fines y actúe de conformidad con la vida que cada quien quiera hacerse. La igualdad de resultados, necesariamente significaría que se imposibilitará la realización de la vida propia; porque, tal igualdad, sólo se podría obtener eliminando opciones. (Para que todos canten igual, se debe impedir que canten quienes lo hacen bien). Por ello, la intervención para el caso concreto, aun cuando pudiera tener la finalidad de obtener igualdad de resultados, vendría a ser inmovilizadora y destructora de la capacidad creadora de los hombres.

En la economía moderna, resulta necesaria la acción del Estado para implantar el orden económico de la libertad; esto es, la acción positiva del Gobierno para defender y perfeccionar el sistema de la competencia, mediante el establecimiento de normas jurídicas que impidan la coacción y el uso de la fuerza por particulares, empresas o entes públicos, que pudieran recurrir a ella con el propósito de impedir que otros obtengan buen éxito con sus actividades.

Esta protección general del orden económico, entendido éste como el marco jurídico e histórico en el cual se realiza el proceso productivo, constituye la acción estatal de mayor importancia para impedir las causas de marginalidad que, en mucho, se originan en cierre de vías, de opciones y posibilidades de realización para los grupos sociales.

Además, existen necesidades que requieren la acción del Estado. Son las que no pueden ser satisfechas mediante la coordinación voluntaria del intercambio, sino que requieren la asociación explícita de esfuerzos en pos de un objetivo común: los bienes públicos que, una vez producidos, satisfacen la necesidad de un individuo, sin que disminuya la potencialidad de dejar satisfecha la misma necesidad de otros (la luz de un faro, de pureza del aire, el sistema legal); o que, teniendo la característica común de rivalidad en su uso para satisfacer necesidades, es imposible, técnicamente, sujetarlos a los derechos de propiedad comunes (como los peces en el mar).

La asociación para el logro de bienes públicos, nos obliga a destinar recursos y esfuerzos para su obtención. La seguridad, el impartir justicia, las obras públicas; y el velar por la educación, la salud y la protección de los marginados, constituyen áreas claves de acción estatal que, atendidas bajo el principio de *conformidad con el mercado,* propician la igualdad de oportunidades, contribuyen a la atención de los más necesitados y facilitan, a la vez, la eficiencia económica y la justicia social.

La "constitución económica", entendida como el conjunto de normas que enmarcan la acción del Estado y de los particulares en el proceso productivo, debe también limitar la dedicación de recursos a la obtención de bienes públicos; pues, de lo contrario, con un crecimiento desproporcionado de los recursos a ese fin destinados, la libertad y el respeto hacia las metas individuales, podrían perderse junto con la eficiencia económica.

Todas estas acciones del Estado, tienen por objeto garantizar un orden, en el cual se puedan perfeccionar las personas y sus asociaciones voluntarias: el bien común. En cambio, es muy distinta la acción que va más allá —la que más propiamente puede llamarse intervención— pretendiendo resolver los casos concretos, que multiplica y complica así necesariamente la legislación, que agiganta la participación directa y a veces exclusivista del Estado en todos los campos y que adormece a los individuos cegándoles sus posibilidades creadoras.

Precisamente esta última forma —la intervención—, es la que surge en Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX,

con la preeminencia de las políticas arrogantes de ensoberbecidos políticos. La política que constituye una verdadera revolución porque cambia lo que fue nuestra sociedad *previsora* por una sociedad intervenida; que cambia la acción estatal que no se aparta de las reglas generales, por la intervención con miras a resolver los casos concretos de manera diseñada y planificada por los gobernantes. A explicar las características y consecuencias de este cambio, dedicaré los cuatro capítulos siguientes.

Capítulo VII

Estructura política: La presidencia imperial

Poder político y poder económico.— Expansión del poder político.— Debilitamiento del Poder Legislativo.— Los peligros del Poder Judicial.— La extensión del Estado y la administración descentralizada por funciones.— Debilitamiento del Régimen Municipal.— La profesionalización de la política.—La presidencia imperial.

Poder político y poder económico

EL PODER POLITICO, EXPRESADO a través del Derecho y básicamente como monopolio de la coacción por parte del Estado, significa la posibilidad de imponer acciones y de limitar la libertad de los ciudadanos. El Estado se creó con la finalidad fundamental de evitar que los individuos se coaccionen unos a otros. Pero, al dársele al Estado ese monopolio de la coacción, para evitarla entre los privados, nos enfrentamos de inmediato a un problema serio: ¿Cómo controlar al que tiene el monopolio de la coacción?; ¿Cómo limitar el ejercicio del poder

político? Ya Lord Acton lo decía: "el poder corrompe". Eso, que es cierto, nos obliga aún en mayor grado a buscar las formas para limitar tal poder. El problema de la limitación del poder del Estado, ha sido objeto de preocupación de la humanidad por muchos siglos. Montesquieu decía:

> No podemos dejar a un mandato del Derecho Natural, o a la moral, o a la personalidad de quien lo ejerce, esa limitación del poder sino que tenemos que establecer instituciones en forma tal que el poder, en su ejercicio, esté limitado. El poder, al final de cuentas, debe detener al poder.[1]

Usualmente pensamos en el poder económico como el poder del empresario; y en el empresario, como un agente del mercado que coordina los distintos medios de producción para lograr variados fines. También encontramos entonces una necesidad de limitar el ejercicio de ese poder económico, de quienes tienen el control de los medios de producción.

Las sociedades occidentales modernas han encontrado que el mejor, el más eficiente y el más oportuno mecanismo para lograr esa limitación del ejercicio del poder económico, es el funcionamiento de un mercado. Mediante él, se obtiene que, en un sistema competitivo, quien ejercita el poder económico lo haga, no como amo sino como representante; no como dueño y señor de los medios para disponer de ellos como lo desea y le convenga a él, sino como representante del deseo de los consumidores y de las situaciones tecnológicas que existan en un determinado momento. Esto, para poder conjugar de la forma más eficiente los distintos factores de la producción.

En un mercado competitivo, solamente el empresario que responde a las necesidades y demandas de los consumidores, al conocimiento tecnológico y a las limitaciones de los medios de producción, puede tener éxito en sus propósitos de rentabilidad. Quien no tiene éxito, pierde el control de los medios de producción y su posibilidad de obtener ganancias. En este sentido, la limitación del poder económico, en un mercado competitivo, se apoya en dos hechos fundamentales. El primero es un derecho y una obligación: el derecho del empresario a fracasar y la obliga-

ción en que está la comunidad de permitir que el ente económico, incapaz de llenar las aspiraciones de la colectividad —y el llenar las aspiraciones de la colectividad se mide por la rentabilidad de la empresa— pierda control de los medios de producción para que éstos pasen a otro agente económico que, con su iniciativa, su inventiva, su capacidad, demuestre si da resultado o no en su accionar empresarial. El segundo gran control del poder económico, es la concepción de la propiedad de los medios de producción en un sentido económico. Esto es: el derecho de esa propiedad, es el derecho de disponer cómo usarla; y que ese derecho de disponer cómo usarla, está supeditado a que dé resultados beneficiosos. En otras palabras, significa que la posibilidad de retener en su propiedad los medios de producción, depende de cumplir con los deseos de los consumidores. En última instancia, dentro del mercado, la propiedad de los medios de producción corresponde, no al empresario que lo detenta, sino al consumidor que da las órdenes.

Por una parte, está el poder político como la expresión del Estado; y, por otra, el poder económico como la expresión del accionar de los agentes económicos en la sociedad civil. Pero esta situación nos presenta varios problemas, porque las personas que actúan a veces en función política y a veces en función económica, son las mismas; aun cuando las instituciones, dentro de las cuales operen, sean distintas. Es un problema de interdependencia. El empresario, no por ser empresario ni porque queramos mantener una gran división de los poderes, deja de tener derecho a voto, o deja de tener derecho a ser electo. El ciudadano, no por ser político pierde su derecho a actuar como agente económico. De ahí la interrelación inevitable. De ahí también la importancia de delimitar los campos; lo cual no es imposible, si se acude a ciertos fundamentos y normas morales. En algunas épocas, el problema de esta limitación se ha hecho presente, por cuanto se ha pretendido utilizar el poder económico para obtener el control del poder político. En otras épocas, el problema se presenta al revés, por cuanto se utiliza el poder político para tratar de obtener poder económico.

El primer caso (abuso del poder económico), puede definirse así: en lugar de actuar dentro de lo que es la libertad política, y

de permitir a cada uno de los ciudadanos el ejercicio igualitario de sus derechos, hay abuso de la potestad que puede dar un poder económico para salirse del mecanismo del mercado desvirtuando su propio fin; y, en vez de satisfacer las necesidades de los consumidores y atender sus demandas (como es lo debido), dirigen la propiedad de los medios de producción hacia fines totalmente distintos. La conquista del poder político, por ejemplo, puede ser uno de los propósitos; tal es el caso de la desviación del poder económico, que consiste en saltarse las limitaciones que al poder económico impone el mercado competitivo.

El segundo caso (abuso del poder político), puede definirse como la desviación en sentido contrario: el poder político interfiere con el funcionamiento del mercado, para impedir que los resultados sean acordes con los gustos de los consumidores, las limitaciones de la tecnología y los recursos que existen. De esta manera, el plan de producción no se lleva a cabo de acuerdo con las normas de eficiencia y rentabilidad, sino que se distorsiona de forma tal, que sólo son rentables aquellas empresas determinadas por esa acción distorsionadora; y no necesariamente aquellas que llenan mejor las necesidades de los consumidores, o las que aprovechan en mejor forma los recursos productivos del país.

En ambos casos, el problema, en mucho, radica en desviaciones, tanto de los que detentan los factores de la producción para obtener poder político, como de los que detentan el poder político para obtener poder económico. Uno y otro fin, exigen romper la disciplina del mercado por medio de distorsiones directas o indirectas sobre el sistema de precios.

Los fenómenos que por ello se presentan, son de todos conocidos. Si el poder político está controlado por el poder económico, nos encontramos con los casos típicos de la plutocracia, o sea del gobierno de los ricos en su beneficio. Por otra parte, existe el caso también tantas veces experimentado, en que el gobierno toma el control de la economía en forma tal, que da como resultado el beneficio de determinados grupos que detentan el poder. El caso más típico de esta actividad reguladora e interventora se llama proteccionismo; y se dio en la época del mercantilismo eu-

ropeo, tanto como se ha dado en las economías latinoamericanas de los últimos 40 años.

La consecuencia del proteccionismo, es el dominio ejercido sobre el gobierno por grupos específicos que actúan en beneficio propio; aunque no necesariamente tales grupos estén formados por las personas de mayor riqueza económica.

También el caso del poder político que controla la economía, presenta otras manifestaciones muy conocidas. Por ejemplo: el paternalismo, por el que el Estado trata de decidir cómo deben llenar las personas sus necesidades, qué deben tener, cómo deben actuar, qué deben decidir. De este modo, se rompe el funcionamiento del mercado y se interfiere en la libertad individual. Así, el ente político, determina la acción de los individuos, en lugar de dejar que su resultado surja del éxito o del fracaso propio dentro del accionar económico.

Otra manifestación de este caso, es la del Estado-empresario. Esto se da, cuando, además de la intervención sobre el mercado, el Estado actúa directamente en el campo productivo, interfiriendo también en el sistema del mercado, porque la empresa propia del Estado opera dentro de reglas políticas muy diferentes a las reglas económicas de las empresas privadas. Un caso típico es el de los ferrocarriles argentinos —por poner un ejemplo de afuera sumamente conocido—. Esos ferrocarriles han operado con pérdidas continuadas durante años y décadas; pérdidas inmensas que, en caso de ser actividad privada, hubieran obligado a cambios en la propiedad de los factores de la producción, para que otros agentes económicos pudiesen probar su capacidad de salir adelante en un mejor desempeño de sus funciones. Y, por supuesto, nuestros propios ferrocarriles están desde hace años en circunstancias similares. Este caso, y el de la serie de empresas de CODESA [2] —con sus cuantiosas pérdidas y con las consecuencias fiscales y monetarias que se han traducido a perjuicio nacional en todo sentido—, son solamente algunos de los que pueden citarse como fracaso de nuestro Estado-empresario; tema que, con otros, abordaré en el capítulo X de este libro, al tratar de la crisis a la que nos condujo la sociedad intervenida gestada con la revolución del 48.

Expansión del poder político

La política de atención al caso concreto, propia de la intervención estatal de la llamada "Segunda República", trajo consigo un crecimiento de la esfera de acción estatal. Es posible que, en cada uno de los pasos de esta ampliación, una mayoría de ciudadanos haya estado de acuerdo, por sentir que de esa manera los intereses inmediatos de grupo estarían mejor servidos. Pero no necesariamente los grupos que han venido apoyando cada medida concreta, han sido siempre los mismos; por lo cual es posible que sean mayoría los ciudadanos que se oponen a la expansión de la esfera pública como fenómeno total.

Dos han sido los caminos para la ampliación de la esfera de acción estatal: *la acción directa y la función reguladora:* La acción directa del Estado, se fue expandiendo hacia distintas direcciones. Una primera dirección, consistió en pasar, al ejercicio directo del Estado, las acciones que anteriormente se manejaban por concesión. El que un servicio sea público, y que así se determine jurídicamente porque la comunidad le dé ese valor y quiera sacarlo de la esfera de acción del mercado, no quiere decir que ello obliga a ser ejercido directamente por el gobierno. En muchas ciudades europeas y en Estados Unidos de América, una serie de servicios, como los de agua y electricidad, son administrados privadamente bajo una concesión de servicio público. Pues bien, una etapa de ampliación de la esfera de acción estatal directa, fue la de convertir estos servicios en actividades directamente operadas por el Gobierno.

Un segundo camino, para el crecimiento de la acción estatal directa, se dio en el campo financiero. Con la estatización de la banca, el control financiero ha sido máximo y sobre todo inadecuado, porque se utilizó el monopolio. Pudo haberse hecho a base de participación, como se había comenzado en esa actividad hace muchos años; pero no fue así. Lo que se hizo fue excluir la competencia en ese campo, y obligar a que toda relación financiera dependiera de los bancos como instituciones estatales que están, cada vez en mayor grado, bajo el control de la Presidencia de la República; y, por lo mismo, cada vez es más fuerte el control político sobre ellas. Y la vitalidad de estas instituciones es tan

importante, que bien cabe recordar el símil —ya poco novedoso, pero válido—, de que la circulación financiera que proviene de la banca, cumple una función muy semejante a la que proporciona la circulación sanguínea. El control de ese elemento financiero vital, significa un problema básico que presenta todas las características inmediatas de control político sobre el poder económico.

Finalmente, para rematar toda esta escena de expansión de tentáculos directos del Estado sobre la sociedad civil, tenemos la creación del Estado-empresario. RECOPE y CODESA, son los casos más evidentes. RECOPE [3] se convirtió en un nuevo monopolio estatal, que se ha usado como fuente de ingresos sin control legislativo, como gravamen para el consumidor y como fuente adicional de control político sobre lo económico. La inversión de los miles de millones en CODESA, se ha hecho con crédito bancario; y muestra, muy claramente, cómo se puede estrangular al resto de la economía.

Es bueno recordar algo que a veces, por elemental, se olvida: la economía, en síntesis, significa escoger. Todo lo que se relaciona con la economía, se refiere a escoger; cada vez que tomamos una acción para usar recursos que son siempre limitados, estamos decidiendo qué otras acciones sacrificamos. Cuando decidimos utilizar nuestro dinero para ir al teatro, estamos también decidiendo sacrificar otra diversión, o sacrificando dos horas de dormir. Siempre cada decisión con respecto a algo limitado, supone la decisión de sacrificar otras opciones. Obviamente, la decisión de crear CODESA y todas sus empresas, era la de escoger el que no se utilizaran recursos, en el resto de la economía, dedicándolos a otras actividades. El resultado de esas actividades creadas por el Estado, en cambio —y para sorpresa de muy pocos—, fue sumamente deficiente. Por ellas se han estado perdiendo recursos, y ellas mismas se han "comido" buena parte del crédito bancario. Es una muestra evidente de los resultados de la expansión del Estado costarricense.

Además de esta extensión de su acción directa, popularmente caricaturizada por la frase "Estado Pulpero", el Estado costarricense ha ampliado su esfera de acción mediante su *acción re-*

guladora. Tenemos aquí un Estado que no lo hace todo, sino que pretende resolver "el corazón de la contratación" y que trata de imponer a cada ciudadano el cómo debe efectuar sus actividades. El Estado regulador hace que la acción política determine directamente el resultado favorable o desfavorable de muchas actividades de personas y empresas.

A través de protección, subsidios, donaciones, impuestos específicos y controles de precios, se determina el fruto de muchas acciones individuales, y se convierte a los ciudadanos en "calentadores de sillas" en los despachos públicos, en espera del favor de los políticos, con la consiguiente pérdida del esfuerzo y la iniciativa en la creación del progreso de país.

La gran dependencia de todos los ciudadanos en la acción estatal, para el resultado de acciones concretas, hace que se multiplique la fuerza y la insistencia de los grupos de presión en busca de sus objetivos. La extensión del poder regulador del Estado, afecta un número aún mayor de actividades que su acción directa. Dentro de esta expansión reguladora, cae la legislación proteccionista.

Cuando Costa Rica decidió industrializarse forzadamente, fue el momento en que intervinimos todas las relaciones del poder económico del país y decidimos sobre el uso de todos los factores de producción. Esto fue así, por cuanto ello implicaba alterar el sistema de precios del mercado, a fin de que resultara rentable producir bienes para el mercado interno centroamericano. Por medio del proteccionismo, también se hizo que las empresas fuesen tanto más rentables, cuanto más componentes importados usaran y cuanto más intensivamente utilizaran el capital. De ahí en adelante, la inversión adicional se tenía que dirigir —y se dirigió— hacia aquellos campos de más alta rentabilidad que el Estado determinara. Es el caso más claro de utilización del poder político para determinar el resultado del poder económico; de forma tal, que sea la discrecionalidad de los gobernantes la que determina quién se hace rico en forma individual y quién se hace pobre también en forma individual. Ese es el fundamento establecido para nuestro sistema. Como consecuencia, quien obtuvo la protección es quien pudo hacerse rico en ese campo. Pe-

ro además, y sobre todo, los consumidores están obligados a comprar artículos encarecidos e ineficientemente producidos, con altos costos que a su vez encarecen aquello para lo que van a ser usados. Un ejemplo patente es el de los materiales "de construcción y sus repercusiones, no sólo en los costos sino en la calidad de las viviendas. Esa es una realidad económica, porque el volumen de mercado de cada artículo termina, dentro del sistema, por acapararlo el primer empresario cuando hay costos decrecientes, y se impide la competencia externa. Se llegó, así, a una utilización del poder político con el fin de determinar, para el caso individual concreto, el resultado de su acción económica.

Por otra parte, fuera de la legislación proteccionista, el Estado empezó a aumentar su rama de regulaciones mediante un dirigismo que pretende decidir qué actividades deben surgir y qué actividades deben fenecer. Este es el caso de la política de precios controlados. Ella logra, por ejemplo, que durante algunos años ciertos alimentos de primera necesidad no aumenten su producción; simplemente porque ésta, así, no es rentable. Como consecuencia surge la necesidad de importar esos alimentos; todo, por no tomarse en cuenta que la poca o ninguna rentabilidad originada en este tipo de intervenciones —como la de los precios congelados—, conduce inevitablemente a disminuir poco a poco la producción hasta que llega a eliminarse. Tan verdadero es lo anterior, como verdad es que, si suelto una piedra, se cae. Y esto es lo que ha logrado el Estado, precisamente con los bienes que se consideran de primera necesidad, al haber aplicado tal política de precios.

Semejante dirigismo regulador, junto con las actividades del Estado-empresario, extiende el poder político hasta el punto de que éste determine casi todos los resultados del accionar económico.

Las disposiciones intervencionistas, dictadas arbitrariamente, son contrarias a la libertad y producen, como resultado, la creación de monopolios o de situaciones privilegiadas. Todas esas disposiciones establecen situaciones distintas a las que se derivarían de la libre actuación del mercado, y son necesariamente arbitrarias. En tales circunstancias, no se produce el ajus-

te voluntario entre los distintos sectores económicos, y tiene que recurrirse a métodos que determinen la forma de llevarse a cabo ese ajuste. Para decidir quién puede comprar o quién puede vender, tal método necesariamente tendrá que incurrir en la discriminación; es decir, tendrá que tomar, apoyándose en fundamentos esencialmente arbitrarios, decisiones específicas que discriminan entre personas.

La medida legal necesaria para dirigir la economía, no está destinada a proteger la organización política, familiar o social, sino que se adopta para *la buena marcha de la economía.* Para ello, la ley restringe la libertad a fin de establecer un orden diferente al que nacería de la libertad misma. Se trata de reglamentar la producción, para adaptarla al consumo en forma diversa a la que resulta de la acción en el mercado; de reglamentar los precios y los cambios, para asegurar una distribución distinta a la que se produciría libremente. Lo que en el sistema de mercado de la sociedad libre se hace libremente, se lleva a cabo en el régimen "dirigista" por medio de un ordenamiento preestablecido. Se termina por dañar los derechos humanos de varios individuos (consumidores, o productores de bienes no favorecidos), a quienes se sacrifica en nombre de un místico bienestar económico general; cuando, en realidad, los que terminan beneficiados son otros agentes económicos privilegiados por el poder político.

En estos campos de la regulación, nos encontramos también con los límites cuantitativos que se establecen y que, en muchos casos, son absolutos: prohibiciones de importar algunos artículos, y prohibiciones de exportar otros.

Además de los límites cuantitativos, también existen límites cualitativos. Se establecen requisitos a diferentes tipos de artículos—no en defensa de la moral y de las buenas costumbres, sino por otras razones—, impidiendo que el mercado determine, por la acción de los consumidores, cuál es el tipo de artículo que más gustaría. El imponer, a los artículos destinados el consumo de los hombres, condiciones y normas preestablecidas que deben siempre cumplir para poder ser vendidos, nos hubiera llevado a que estuviéramos todavía en la era del hombre cazador. Esto es así, porque sólo hubiéramos podido comer los artículos y tener los

bienes que el hombre cazador de hace diez mil años tenía a su disposición, ya que las reglas de ese tipo hubieran terminado por establecer su fijación. Todas estas limitaciones impuestas a la calidad, son limitaciones a la iniciativa y a la innovación; son limitaciones, evidentemente, al progreso.

Y finalmente tenemos, mediante las regulaciones, todas las violaciones a los derechos humanos del consumidor, originadas mediante la discriminación ejercida por los entes públicos. Las sobretasas, por ejemplo. Algunos artículos, muy parecidos entre ellos, tienen un cien por ciento de diferencia de impuestos de unos a otros, lo cual muestra campos de discriminación muy evidentes: todos conocemos cómo, en Costa Rica, unos automóviles se venden a la cuarta parte del precio de otros automóviles; únicamente por una discriminación en la forma de establecer los aranceles o las sobretasas fijadas por el Banco Central. Esta discriminación, afecta negativamente las posibilidades del consumidor para ejercer su soberanía en el plebiscito diario del mercado y para influir en la determinación de precios auténticos, y provoca corrupción y presión de grupos económicos en busca de propiciar, con instrumentos públicos, beneficios particulares.[4]

Con la expansión de la regulación estatal, desdichadamente sólo se logra exhibir la soberbia de los políticos que así actúan; pues frente a la ignorancia, a la dispersión del conocimiento y a su carácter inarticulable, no es posible planificarlo todo. Lo que se da es la sustitución de la coordinación voluntaria y espontánea entre las personas y sus asociaciones, por la coordinación forzada mediante el uso del poder. Todo ello, en general, concurre en menoscabo de iniciativas y esfuerzos individuales y en menores posibilidades de progreso para la sociedad.

Debilitamiento del Poder Legislativo

Ya hemos visto cómoda Constitución de 1949, trató de disminuir los poderes del Presidente de la República, en parte por elevar las funciones de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, a través de los años, la Presidencia ha reafirmado su poder y la Asamblea ha disminuido el suyo.

Parte de este fenómeno tiene que ver con la forma de constituir la Asamblea. La Constitución del 49 eliminó la posibilidad de reelección inmediata de los diputados y, con ello, la carrera parlamentaria. Esa constitución, también eliminó las elecciones de medio período y, por lo mismo, se impidió la expresión de los ciudadanos respecto al gobierno y una mayor independencia en la elección de los diputados, que se eligen por provincias pero representan a algunos cantones. Sin embargo, son designados como candidatos por una Asamblea Nacional de partido que representa, con igual fuerza, a todas las provincias y en la cual las coaliciones entre asambleístas son fuertemente influidas por el candidato a la Presidencia de la República. Por ello, los diputados responden más al partido mediante el cual han resultado electos, que a los ciudadanos de su cantón. Todas estas características, han contribuido a debilitar la independencia y la capacidad operativa de nuestra Asamblea Legislativa.

Otro aspecto, del que mucho se ha hablado y escrito en los últimos años, es la "ruralización" de la Asamblea. Rodolfo Cerdas expresa al respecto:

> Este es un fenómeno muy interesante que está vinculado con los acontecimientos posteriores de 1948. Durante los últimos treinta años, se produjo el fenómeno de que, inicialmente, el Partido Liberación Nacional tenía dos grupos políticos, dos estructuras básicas: un comité ideológico y un comité político; pero fundamentalmente eran estructuras intercambiables. Quienes estaban en el comité ideológico podían pasar sin ninguna dificultad al comité político y viceversa, por su capacidad, por su preparación o por su experiencia. Pero no cabía duda de que este comité ideológico, en mucho inspirado en el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, podía pasar perfectamente a ocupar un liderazgo y a desarrollar una acción política desde el comité político del Partido Liberación Nacional. Pero, como era necesario para el partido proyectarse en el ámbito nacional, entonces tuvo que entrar en diversas transacciones con los dirigentes cantonales y locales. Al principio, fueron dirigentes locales con buena preparación y con una vocación de carácter nacional a la hora de enfrentar los problemas. Por eso este fenómeno al principio no se sintió tanto. Pero poco apoco se fue profundizando más y se vino a dar la situación, cosa que es fácil ver en las listas de diputados, de que cada vez el número de legisladores de carácter nacio-

nal disminuía mientras aumentaba el de los diputados propiamente rurales. Esto va unido con otro aspecto: el hecho de que el Estado costarricense se había visto restringido como botín político para los grupos que se disputaban el poder. El botín político en Costa Rica quedó reducido a muy escasos campos; sobre todo a nivel del Poder Ejecutivo, principalmente en los Ministerios de Seguridad, Relaciones Exteriores y Educación. Cada gobierno que entra pone y quita guardias civiles, porque es la forma de satisfacer las demandas de su clientela electoral. En cuanto al Ministerio de Educación, esto se hace mediante traslados y nombramientos provisionales. También ocurre en la cartera de Relaciones Exteriores, porque allí se colocan los parientes y amigos, las personas allegadas a quien pasa a ocupar la Presidencia de la República. Son precisamente los ministerios que tienen más problemas y que originan más quejas; no hay seguridad realmente en el país, tenemos graves problemas en materia de educación y sufrimos la ausencia prácticamente total de una verdadera política exterior.

Más tarde, y contra la administración Trejos Fernández, en la Asamblea Legislativa se abrió un nuevo campo de botín político en el Presupuesto General de la República, a través de las partidas específicas. Entonces se ha producido un interesante fenómeno: la aparición del diputado-cónsul, el delegado cantonal que actúa como un cónsul legislativo que representa a su respectiva comunidad ante el Poder Central y va a pelear para obtener del presupuesto una partida con la cual tratará de resolver problemas, reales o imaginarios, de esa comunidad. Desde luego que esto marca al poder político de la Asamblea con la presencia de un tipo de diputado cuya actividad fundamental prácticamente se circunscribe a esta faena de las partidas específicas. Esto refleja un problema más hondo: no es sólo que se esté utilizando el Presupuesto Nacional de la República con fines puramente electorales, sino que hay una ausencia de comunicación entre las demandas de las diversas comunidades y el Poder Central; y entonces la Asamblea se ha convertido en ese canal para formular las demandas locales y obtener respuestas a través de las partidas específicas. ¿Significa esto que debemos preservar y defender las partidas específicas? No. Lo que tenemos que hacer es reconocer el problema y admitir que el sistema de planificación económica de nuestro país, no responde a las necesidades del desarrollo real de las comunidades; que es indispensable establecer nuevos métodos, es decir, impulsar un proceso de modernización del aparato del Estado para poder recibir las demandas de las comunidades y darles

respuesta, sin crear esta situación de desorden, de despilfarro y de chantaje político que ha acompañado siempre a esta cuestión de las partidas específicas.

El problema de la ruralización burocrática de la Asamblea Legislativa, se origina en la crisis de las municipalidades, porque éstas han trasladado a la Asamblea los problemas locales y con ellos a los hombres que deberían resolverlos a nivel municipal. Esta confusión de intereses, funciones, esferas e idoneidades no es democrática. Pura y simplemente es una confusión altamente negativa.[5]

Por estas realidades de nuestra Asamblea, ella misma ha contribuido a su debilitamiento, cercenando sus funciones y trasladando sus competencias. Esa delegación de funciones de la Asamblea Legislativa, se ha dado en dos campos fundamentales. Uno es la delegación de la potestad tributaria, de la potestad de imponer impuestos de la Asamblea Legislativa a favor del Poder Ejecutivo; y otro es la delegación de las facultades para establecer los marcos generales de conducta económica en el país a favor de otras instituciones y, fundamentalmente, a favor del Banco Central de Costa Rica. En el primero de los campos, nos encontramos con que en las leyes de impuestos de consumo, en leyes de sobretasas, en leyes de impuestos específicos a la importación, se le da y se le ha dado al Poder Ejecutivo la facultad de variar las tasas de los tributos y de incluir artículos que previamente no estaban incluidos, por citar un solo ejemplo. En otras palabras: ¡se le da el poder de imponer los impuestos al Poder Ejecutivo!

Es importante recordar que, en la Inglaterra medieval, el Parlamento surge fundamentalmente como un instrumento para controlar los tributos; o sea, para quitarle, al poder administrador, la capacidad de decretar los impuestos y pasarla a una representación de los ciudadanos. De forma tal, que una delegación de esta función significa un ceder uno de los atributos fundamentales del Congreso. Asimismo, es importante señalar, con respecto a Costa Rica, algunos casos concretos de esta delegación.

Durante la Administración Orlich, se aprobaron los Impuestos al Consumo, mediante Ley N° 3282 del 20 de abril de

1964. Esta ley, en su artículo primero, disponía: "Con el propósito de sustituir los ingresos provenientes de impuestos de la importación, que han mermado por la producción nacional de artículos similares a aquellos que los pagaban, se establece un impuesto de consumo hasta por una suma equivalente al 100% de los gravámenes sobre la importación de los artículos respectivos, vigentes al momento de la aplicación del impuesto que aquí se crea [...]". Así se traspasaron al Ejecutivo atribuciones para especificar las leyes tributarias, en forma totalmente opuesta a la reserva de competencias en favor de la Asamblea, establecida en nuestra Constitución.

La ley 3914 del 17 de julio de 1967 que, en la Administración Trejos Fernández, aprobó el Impuesto de Ventas, derogó esta arbitraria facultad que permitía imponer cargas a los ciudadanos sin su representación. De nuevo, en 1972, en la Administración Figueres, mediante la ley 4961 del 10 de marzo, volvió a delegarse en el Poder Ejecutivo la facultad de cambiar los impuestos de consumo.[6]

Esta ley, que creaba el Impuesto Selectivo de Consumo como un instrumento de política económica y fiscal, ha sido modificada en numerosas ocasiones. Sin embargo, tales "modificaciones" han ratificado esta atribución del Ejecutivo, el cual, en los últimos años, actualiza las tarifas impositivas, mediante decretos emitidos en cada caso por el Presidente, el Ministro de Economía y el de Hacienda.[7]

Encontramos otro ejemplo de delegación de potestades tributarias, *en* la facultad que ejerce el Banco Central para imponer sobretasas a la importación. Se trata de toda una historia de reformas legales y de interpretaciones del propio Banco Central, a partir de la reforma aprobada por la Asamblea Legislativa al artículo 96 de su Ley Orgánica,[8] que lo faculta para establecer controles cuantitativos y cualitativos a las importaciones.

Igual efecto de traslado de la facultad impositiva, se ha dado con las actuaciones de la Refinadora Costarricense de Petró-

leo (RECOPE) y de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). RECOPE, durante los últimos años, frente a disminuciones en el precio del petróleo, no disminuyó el precio de los derivados refinados, lo cual significó una imposición de tributos sobre los energéticos. Aquí no hubo intervención legislativa, ni reclamo del Congreso por su pérdida indebida de competencias. La CCSS, por acuerdo de su Junta Directiva del 9 de setiembre de 1982, elevó las cuotas de trabajadores y patronos para el Régimen de Enfermedad y Maternidad, con lo cual ha logrado crear superávit en varios años de este régimen.

Una segunda forma de delegación de funciones legislativas, igualmente debilitante para la Asamblea, se da por atribuir competencias excesivas a otros órganos del Estado; con el agravante de que después, esos otros órganos, pasan a ser controlados por el mismo Poder Ejecutivo. Un caso muy importante es la legislación del Banco Central de Costa Rica. Lo que esta legislación dispone en sus artículos 96 y 97 es, nada menos, que delegar al Banco Central la facultad de las siguientes funciones: 1) prohibir la importación; 2) poner cuotas; 3) decir quién importa y quién exporta; 4) poner sobretasas o impuestos de importación o de exportación; 5) controlar los créditos de proveedores; 6) controlar los créditos de ventas comerciales. Mayor delegación de una función legislativa no puede haber. Se da la potestad de cambiar el marco jurídico total, en el que se desenvuelve parte importante de la actividad comercial de los costarricenses, a un ente descentralizado que no tiene responsabilidad política y que no está sujeto al proceso de control por parte de la opinión pública —a lo que sí está sujeta la Asamblea Legislativa—. Precisamente la atribución específica más importante de la Asamblea Legislativa, es la de establecer el marco jurídico dentro del cual se lleva a cabo la acción de los ciudadanos. Y como esa acción es tan importante, tal proceso está sujeto a una serie de garantías para los ciudadanos, a saber: a que haya un dictamen, a que haya divulgación de las discusiones y a que se den tres debates. Es todo un proceso para dar tiempo a la opinión pública de que se pronuncie, de que analice, de que determine alguna forma de participación; de que haga algo más que decidir, cada cuatro años, quiénes son los gobernantes.

Los peligros del Poder Judicial

Las normas generales de conducta justa que ordenan la actividad libre de las personas, deben ser aplicadas a los casos concretos de conflictos entre los hombres, sus asociaciones intermedias y el Estado. Las contrataciones específicas, deben ser dirimidas en sus obligaciones y derechos específicos, cuando, de su cumplimiento, surgen conflictos. El Poder Judicial surge para "juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".[9]

Para la convivencia civilizada, es preciso que las actuaciones concretas del Poder Judicial sean aceptadas, aun por aquellos que resulten perjudicados por la decisión judicial específica. Es, para ello, indispensable otorgar un respaldo generalizado de la opinión pública, a quienes ejercen estas funciones; y mantener a estas personas separadas de las presiones de grupos de interés que influyen en las democracias durante los procesos políticos. La elección de los magistrados por simple mayoría de la Asamblea Legislativa, pone en riesgo esta independencia, ante la posibilidad de pagar la militancia partidista con el acceso a la magistratura.

Pero en todo caso, la independencia efectiva de la Corte se ve amenazada por el sistema constitucional vigente para su integración; sobre todo, en lo que atañe a sus potestades de control judicial sobre la Administración y la Asamblea. Esta realidad puede ser, en parte, el motivo de la interpretación tan favorable a la extensión del intervencionismo estatal, que se ha producido durante los últimos años en nuestros tribunales, frente a los casos concretos. Amanera de ejemplo, voy a mencionar aquí dos casos muy importantes de fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia; ambos, en el año 1983. El primero de ellos fue la interpretación dada por la Corte al artículo 45 de nuestra Constitución Política (el que garantiza la inviolabilidad de la propiedad), con motivo de un recurso de inconstitucionalidad, planteado acerca de la Ley sobre Patrimonio Arqueológico Nacional. El segundo caso fue la interpretación dada por la Corte al artículo 46 (el que garantiza la libertad de comercio), con motivo de un recurso de inconstitucionalidad, planteado acerca de la Ley de Lotería. Ambos casos, fueron después criticados por la Asociación

Nacional de Fomento Económico (ANFE), por cuanto era muy evidente que los fallos judiciales se basaron en razonamientos opuestos a lo garantizado constitucionalmente sobre el derecho de propiedad y la libertad de comercio.

En cuanto a la ley sobre el Patrimonio Arqueológico Nacional, el recurso planteado a la Corte se basó en el hecho de que la aprobación de la ley no se ajustó a lo dispuesto por la Carta Magna para las únicas limitaciones permitidas a la propiedad, que son las de necesidad pública y el requisito para la aprobación de, por lo menos, dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa. Y es que tal ley fue aprobada por simple mayoría. El argumento de la Corte Suprema de Justicia, para desestimar el recurso, fue tan contrario al principio constitucional y a la lógica, como que alegó que, si bien es cierto que para limitaciones de interés social a la propiedad se requieren dos tercios de votos legislativos, cuando no media esta condición, sólo se requiere simple mayoría. Su interpretación se traduce como sigue: *"si para lo menos se requiere lo más, para lo más se requiere lo menos".*

En cuanto al otro caso, —el recurso que le fue planteado a la Corte alegando el principio constitucional de la libertad de comercio, que la Ley de Lotería irrespetó, porque dispuso su distribución para grupos de excepción—, la Corte lo rechazó alegando que la libertad de comercio es materia de reserva de ley. O sea que esa libertad no es realmente un principio garantizado de previo, pese a que el artículo 46 de la Constitución prohíbe "[...] cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria [...]".

Sobre esas situaciones, ANFE solicitó el pronunciamiento del Colegio de Abogados, el cual manifestó que, efectivamente, las tesis sostenidas por la Corte eran jurídica y éticamente inaceptables. El Colegio autorizó publicar esa opinión, y ANFE la publicó por la prensa; por lo que el asunto dio origen a varios comentarios y editoriales.[10]

La justicia ha merecido, un especial aprecio de los costarricenses, como lo comprobamos en el Capítulo 2, al estudiar el desarrollo del Poder Judicial. Sin embargo, ya desde hace varios

años, se empezó a manifestar una preocupación por los efectos que sobre la administración judicial pudiese tener la creciente concentración del poder político. En 1962 manifestó el Expresidente Don Otilio Ulate:

> A lo largo de la patria historia, no pocos eclipses de las instituciones se pueden señalar; pero, entre el resplandor siniestro que ellos traen consigo, una luz brillaba de continuo con límpidos fulgores. Ella emergía del seno mismo del Poder Judicial, este poder que, entre nosotros por inveterada y encomiable tradición, ha sido la mejor, la más eficaz y elevada garantía en el juego libre y soberano de las instituciones que norman la vida del Estado. ¿Ya estaremos en la iniciación de una era, en que la crisis de valores imperante extiende sus funestos efectos hasta el recinto sagrado en donde, tal como se afirma desde las épocas clásicas, debe darse a cada uno lo suyo?[11]

> Mi tesis es la de que, fatalmente para los destinos de la nación, la justicia se ha contaminado de la política, a partir de 1948.

> Hasta los jueces, por rectos que sean, sufren la influencia avasalladora e irresistible de un partido de corte totalitario que, cuando tiene el poder, por distintos medios, la autoridad que, según la Constitución, debe ser compartida, arruina la moral y arrincona a la justicia, destruye la autonomía de los órganos del Estado que han debido poseerla, despoja de su función, así dentro de esos mismos organismos como en los tribunales, a quienes no se le someten.[12]

Otra característica de la acción judicial, en las últimas décadas, que desdichadamente atenta contra los derechos naturales de los ciudadanos y sus organizaciones, es la lentitud de las resoluciones. Se ha actuado en el campo penal para acelerar el proceso pero, sin embargo, ya se han vuelto a acumular los casos; en gran medida, por la falta de mecanismos iniciales para cerrar el trámite a acusaciones injustificadas. También está elaborándose una nueva codificación procesal civil, para atender los graves problemas de la extrema lentitud de los juicios. Sin embargo, los problemas se originan, al menos en parte, también en trámites operativos obsoletos, derivados de una administración judicial que no ha separado las funciones administrativas de las jurídicas, lo cual ha impedido aplicar la nueva tecnología de informática y transmisión de datos.

La extensión del Estado y la administración descentralizada por funciones

La aplicación del evidente dirigismo estatal de la "Segunda República", requería de un Estado mucho más amplio —tal como lo hemos venido exponiendo y, en la vida real, experimentando—. Y, para ello, se prestó mucho el régimen de instituciones autónomas ya descrito. Y esto así sucedió, aunque en un principio se supusiera que el peligro de la extensión del Estado se podría evitar o disminuir, con el solo hecho de que las instituciones públicas especializadas no formasen parte de la Administración Central del Estado, sino que se manejasen independientemente. Además, con ello se creyó establecer continuidad y visión de largo plazo frente a aspectos específicos de la realidad social, mediante el nombramiento de Juntas Directivas de "técnicos" independientes. En todo este planteamiento, se dejaron de lado los consejos que hace más de un siglo nos dio Alexis de Tocqueville:

> Un poder central, por muy sabio e ilustrado que sea, no puede abarcar por sí solo todos los detalles de la vida de un gran pueblo. Y no puede, porque semejante tarea excede a las fuerzas humanas. Cuando por sus solos medios pretende crear y hacer funcionar tantos y tan diversos resortes, se contenta con un resultado incompleto, o se agota en esfuerzos inútiles.[13]

Rápidamente, la realidad hizo ver la falacia de pretender que nombramientos políticos fuesen independientes de la política. Además, las crisis financieras recurrentes del Estado, llamaron la atención a la realidad de un *gobierno pobre* en un archipiélago de *instituciones descentralizadas ricas* y —habría que agregar— con *funcionarios pobres.* Finalmente, se planteó el problema de cómo coordinar las acciones de una Administración Pública multifacética, y con centros independientes, para la toma de decisiones.

Hasta finales de la década de los sesenta, esas instituciones tuvieron sus juntas directivas integradas por personas que, aunque nombradas por el Consejo de Gobierno, su nombramiento les permitía mantener independencia y eran nombrados de una en una cada uno de los cuatro años del período de gobierno. Podemos

recordar la frase de don Ricardo Jiménez de que "una vez que se acaban los edificios se botan los andamios"; pero los andamios no se botan, cuando el edificio está recién construido, o sea, cuando acaba de entrar un gobierno al poder y los grupos que han estado alrededor de la campaña son mucho más fuertes. Se cambió la ley para hacer en ese momento todos los nombramientos de directores de las instituciones autónomas, en lugar de hacerlos —como se venía haciendo, antes de que se introdujeran varios cambios en la legislación respectiva—, poco a poco cada año, cuando el gobierno va madurando. La primera reforma consistió en que, al inicio de un gobierno, el partido en el poder nombrara cuatro directores, y el partido que había sido el principal contrincante de la campaña electoral nombrara tres. Posteriormente, el sistema significó el nombramiento de cuatro de sus siete directores al principio de cada gobierno. Esto convirtió a las instituciones en pura representación política; con todos los directores nombrados a principios de la administración, cuando son más fuertes las presiones de las personas más vinculadas al candidato en su campaña, que al Presidente en su gobierno, lo cual atenta contra un mejor escogimiento. Prueba de tal problema es que, en el pasado, hubo mucho más autonomía e independencia de las instituciones descentralizadas, que la habida en los últimos años, desde que se hicieron estos cambios legislativos. Podemos recordar viejos enfrentamientos de las juntas directivas, cuando los directores no concordaban con una política del Poder Ejecutivo y lo planteaban abiertamente; y hasta renunciaban. Con esto, ejercían un control y freno importantes.

Para continuar en el camino trazado de concentrar el poder político, se crearon las Presidencias Ejecutivas de las instituciones autónomas. Con ello, se fue mucho más allá de la reforma que se había hecho a la Constitución Política en el año 68, cuando se les eliminó la independencia de gobierno. Con esta nueva reforma, también se les eliminó la independencia de administración, porque ya su jerarca máximo era nombrado directamente por el Consejo de Gobierno. O sea que ahora es directamente la administración de esas instituciones la que depende de un funcionario removible por la Casa Presidencial. De este modo, el poder político se acabó de centralizar completamente, en lo que se refiere a la esfera de la Administración.

Otro elemento que ha venido a agravar la concentración del poder político, y de manera totalmente injustificada, es la interpretación abusiva que se le ha dado a la Ley General de Administración Pública. Se ha interpretado como que ella permite al Presidente de la República dar instrucciones, en casos concretos y precisos, de cómo dirigir todas las instituciones "autónomas". Esta ley, que surgió del anhelo de defender al administrado, se convirtió al final, por la forma de aplicarla, en un medio para darle poder discrecional al Presidente de la República.

Debilitamiento del Régimen Municipal

Alexis de Tocqueville dice que "las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo; le hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de libertad"[14] Esa capacidad del Municipio de generar libertad surge, según el propio Tocqueville, de su independencia y de su poder: "El municipio de Nueva Inglaterra reúne dos ventajas que, dondequiera que se encuentran, excitan grandemente el interés de los hombres; a saber: la independencia y el poder".[15] Y agrega el autor que "el habitante de Nueva Inglaterra se encariña con su municipio, porque éste es fuerte e independiente; se interesa por él, porque contribuye a dirigirlo; lo ama, porque no puede quejarse de su suerte; pone en él su ambición y su porvenir; está mezclado en todos los incidentes de la vida municipal; en la restringida esfera a su alcance, se ejercita en el gobierno de la sociedad; se habitúa a esas formas sin las cuales la libertad sólo procede por revoluciones; se penetra de su espíritu, se aficiona al orden, comprende la armonía de los distintos poderes y adquiere, en fin, ideas claras y prácticas sobre la naturaleza de sus deberes y la extensión de sus derechos"[16] "[...] en el municipio americano, se ha procurado, si se me permite la expresión, desparramar el poder, a fin de interesar a más gentes en la cosa pública".[17]

Pues bien, en Costa Rica, la centralización del poder y la concentración de la toma de decisiones ha debilitado también esta

escuela de libertad que es el Municipio, con grave daño para la profundidad de nuestra democracia y para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Los gobiernos locales cada vez tienen menos fuerza, menos tareas; y cada vez representan en menor grado a los vecinos resolviendo sus propios problemas.

El debilitamiento del Régimen Municipal no es una cosa reciente. Es un hecho que se viene dando en Costa Rica desde hace ya muchos arios; y, en buena medida, se debe a que, una serie de funciones que antiguamente correspondían a las municipalidades, han sido asignadas a otro tipo de instituciones. En el plano geográfico, se ha continuado un proceso de subdivisión territorial en cantones, lo que ha debilitado mucho también la capacidad de acción de sus municipios.

La eliminación de funciones de las municipalidades, ha venido desde tres sectores. Por una parte, el Poder Ejecutivo Central empezó a tomar actividades que eran propias del Régimen Municipal. Nuestras constituciones del siglo pasado, por ejemplo, señalaban que la participación del Estado en la educación se daba mediante la Municipalidad, pero actualmente el Ministerio de Educación Pública centraliza totalmente el proceso educativo; y esta tarea tan importante, fue así eliminada de las funciones municipales.

Pero lo que más contribuyó a la eliminación de las funciones municipales, fueron los entes autónomos. Los servicios de electrificación, de aguas, de urbanismo, fueron siendo tomados por entes especializados de acción nacional, eliminándose con ello el aporte del interés local por los servicios públicos.

Y finalmente un tercer elemento, mediante el cual se ha dado también una disminución en las funciones de los municipios, está formado por entes del voluntariado —como las Asociaciones de Desarrollo Comunal—, constituidos por grupos de los vecinos de una determinada zona o lugar, para realizar ciertas funciones comunales o de mejoras para la localidad.

Estas son las tres áreas principales en que se ha mermado la función municipal, y de ahí viene la gran crisis del Régimen

Municipal. Esta crisis básicamente puede definirse en el sentido de que tenemos muchos municipios, muy pequeños, con muy poco que hacer y sin recursos para hacer lo muy poco que les queda. Esto hace que las comunidades le quiten importancia a este régimen de descentralización política tan fundamental en el sistema democrático. Al quitarle importancia, tal régimen deja de tenerla; porque socialmente lo importante es lo que la gente cree. Si la gente cree que las municipalidades no son importantes, las municipalidades dejan en ese momento de serlo.

La profesionalización de la política

El funcionamiento de la democracia moderna, necesita la existencia de partidos políticos que permitan agrupar a las personas que pretenden representar, temporalmente, a los ciudadanos en la conducción del gobierno.

En la Costa Rica de la *sociedad previsora,* los partidos políticos fueron esencialmente personalistas: movimientos alrededor de una persona que aspiraba o ejercía la Presidencia de la República. Claro está que, en mucho, el movimiento unía a ciudadanos que compartían los puntos principales de vista del líder; y claro está que hubo agrupaciones que trascendieron a cualquiera de sus dirigentes (cfr. pp. 90-91). La creación del Partido Social Demócrata, en 1945, intentaba establecer un partido doctrinario (cfr. p. 137) que luego se transformó en el Partido Liberación Nacional. Este Partido, se enfrentó inicialmente con grupos más personalistas y, —como lo señala la cita de Rodolfo Cerdas de la página 170—, pudo mantenerse con alta movilidad interna y cohesionado alrededor de José Figueres.

En el transcurso de los años, Liberación Nacional se fue "profesionalizando", estableciéndose una *clase política* diferenciada, dedicada, en forma prácticamente exclusiva, a la actividad electoral y a la función pública. Esto contrasta con los dirigentes políticos anteriores, dedicados a toda clase de actividades personales y sólo esporádicamente a la política.

La existencia de partidos políticos permanentes, fue convirtiendo a estos partidos en importantes núcleos de poder, espe-

cialmente con el establecimiento de un adelanto financiero a cargo del Estado para el soporte de los gastos de la campaña electoral. Este adelanto, basado en los resultados de las elecciones anteriores, dificultó el surgimiento de nuevos partidos.

Por otra parte, a la par de todo el progreso que, en el sistema electoral, se viene dando en Costa Rica desde 1945 (cfr. pp. 99 y siguientes), la legislación referente a la organización de los partidos ha sido escasa, y no ha garantizado mecanismos adecuados de participación para sus miembros. Un sistema de elecciones por grados para establecer las autoridades de los partidos, permite una gran concentración de poder.

En cada uno de los distritos del país,[18] los simpatizantes escogen una lista de delegados distritales de cinco miembros. Hasta hace pocos años, estas Asambleas eran un puro formalismo que se asentaba en un libro. Hoy día, los dos partidos mayoritarios, Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, llevan a cabo verdaderas elecciones abiertas. Los delegados de todos los distritos de un cantón escogen los cinco delegados cantonales. Los delegados cantonales de una Provincia escogen diez delegados provinciales, que juntos constituyen la Asamblea Nacional (70 delegados), máxima autoridad del partido. A través de una elección de tres grados, es perfectamente posible eliminar toda representación de minorías. (Esto no es posible en el Partido Unidad Social Cristiana, pues sus estatutos establecen que las diferentes elecciones se llevan a cabo por papeletas y con el sistema de cocientes que permite mantener, en votaciones sucesivas, la representación obtenida en las votaciones distritales).

Esta Asamblea Nacional puede ser ampliada por otros delegados, incluso de nombramiento del Comité Ejecutivo del Partido, lo que puede llegar a despojar de todo o casi todo el poder a los delegados escogidos en votación de tercer grado.

La centralización del poder en el partido, llega a su culminación con el sistema de listas provinciales para escoger diputados y con la atribución de la Asamblea Nacional de seleccionar los candidatos. De esta manera, no son los órganos políticos cantonales los que escogen a sus candidatos, sino una Asamblea Na-

cional en la cual la gran mayoría de sus miembros no conoce a los vecinos de las comunidades que van a ser representadas, por lo que la influencia de las "cúpulas" de los partidos se tornan decisorias.

Estas "cúpulas" constituyen la imagen externa de esta concentración de poder en los partidos políticos; imagen que politiza y atrae a su alrededor a los grupos de presión y a los interesados en la "política profesionalmente", a la vez que separa de la acción política al ciudadano normal y corriente, al que se le torna extremadamente difícil poder participar en los movimientos políticos que tienden a cerrarse para acaparar el poder en manos de sus cúpulas.

La presidencia imperial

Toda esta centralización del poder político, ha convertido nuestra República en un Estado de *presidencia imperial.* En Costa Rica, hemos pasado, en una sola década, de una situación en que se alegó debilidad extrema del Poder Ejecutivo, a la situación, totalmente contraria, de gran concentración de ese poder. A lo primero, se llegó por los cambios que conscientemente se hicieron en la Constitución del 49; con los que se pretendió disminuir el poder presidencial, y que fueron luego motivo de críticas en los años 50 y 60, por cuanto la Presidencia de la República se consideraba muy débil y la Asamblea Legislativa muy fuerte. A lo segundo —que es la situación totalmente inversa—, se llegó en seguida, en el solo lapso de una década. Y es que los presidentes han actuado con habilidad suficiente para cambiar unas pocas llaves y, con ellas, hacer que la presión se dirija de una manera distinta. En esa forma, se ha llegado a constituir una sociedad regida por un sistema presidencialista muy fuerte: a una concentración de poder político que es, no sólo inconveniente en cuanto a la eficiencia en el ejercicio de ese poder, sino que se ha convertido en un peligro para nuestra estructura política y social. El perjuicio ha ido creciendo hasta llegar a ser intolerable, si es que deseamos contar con una esfera de libertad individual. Algo que resulta interesante señalar sobre este proceso, es que se ha llegado hasta él por la vía de la simple legislación; lo cual contra-

dice los argumentos —tan repetidos hace unos veinte años— de que el Poder Ejecutivo estaba maniatado por la Constitución debido a que tal fue el propósito de la Asamblea Nacional Constituyente en 1949. El planteamiento, ahora, resulta inverso y, especialmente, interesante; porque la conclusión sería la siguiente: es nuestra Constitución la que ha permitido el grado de concentración política que caracteriza la presidencia imperial; o bien, su alternativa: la legislación que ha conducido a ello, no es constitucional —como resulta claro que ha sido—.

El Poder Legislativo ha ido perdiendo fuerzas, ha ido cediendo sus funciones, ha perdido la representatividad individual de sus miembros; no hay en él representación verdadera de las comunidades, no hay lista nacional, no hay reelección que permita que haya miembros que por sí mismos valgan. Lo que hay es enajenación, registrada en la frase conocida de nuestra historia parlamentaria: "Yo no soy yo"; gente que representa votos de un partido; representaciones de las cúpulas de los partidos.

El Poder Judicial está en franco peligro de caer por el mismo abismo, al existir un partido político que, con la simple mayoría que ha tenido en la Asamblea Legislativa por muchos años, ha nombrado a los magistrados. Se ha debilitado la independencia de la Contraloría General de la República; se eliminó la autonomía del Banco Central. Funcionalmente, el Banco Central es una dependencia más del Poder Ejecutivo.

Se ha seguido el camino de eliminar atribuciones a las municipalidades, y se ha debilitado la representación comunal. Los padres de familia no tienen nada que ver con la educación de sus hijos, hasta el punto de que les está prohIbído, en Costa Rica, asistir a las escuelas públicas en horas lectivas. De tal calibre es la separación que hay entre familia y educación.

La medicina se ha ido centralizando a tal extremo, que el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social gobierna prácticamente todos los servicios de salud.

El resultado de la concentración de poder político, unido a la correspondiente extensión del Estado como actor y como contra-

tante y al creciente poder regulador, ha sido la limitación de la órbita de decisión individual. Ello ha creado un maridaje absolutamente infortunado entre políticos y empresarios, quienes se han visto obligados cada vez más a hacer antesala en las oficinas públicas y a dedicarle más tiempo a las relaciones con la burocracia, en detrimento del tiempo que deberían dedicar a dirigir sus empresas. Cada día resulta más determinante, del resultado financiero de la empresa, la relación con oficinas públicas y no la eficiencia en la combinación de los factores de la producción, la economía en el manejo de la empresa, la búsqueda de nuevas tecnologías, la investigación sobre los verdaderos deseos del consumidor y otros aspectos similares. Cada vez se hace más evidente que el Estado es el que hace a alguien rico o a alguien pobre; y ello interfiere con el mecanismo que, en un sistema libre, debe determinar la distribución del poder económico. Frente al fracaso, la frase de Eduardo Lizano de que hemos "socializado las pérdidas", se nos hace presente. Este es un efecto muy perjudicial, porque impide que los factores de producción salgan de las manos que ineficientemente los están manejando.

Además, si eliminamos la relación directa entre el mercado y el éxito o el fracaso del empresario, eliminamos la justificación moral de que las personas sean las que decidan y asuman su responsabilidad. El efecto, con obvia razón, es que los distintos grupos sociales cada vez se sienten con más fuerza para presionar, ante el poder político, en beneficio de sus propios intereses de grupo; y que esa presión para romper las fuerzas del mercado a favor de un grupo o del otro, hace que al final lleguemos a situaciones tales, que no sepamos ni siquiera quiénes son protegidos y quiénes son protectores. Porque ya el conjunto de subsidios y cargas es de tal complejidad, que nadie sabe cuánto es su aporte obligado a la ineficiencia de los demás, o con cuánto están contribuyendo los demás a la ineficiencia suya.

La *presidencia imperial,* también se asienta sobre la falta de control del ejercicio del poder. Votamos cada cuatro años, pero no tenemos sistemas de referéndum, ni de control, ni de participación. No hay votaciones legislativas de medio período para evaluar la popularidad del gobierno; ni sistemas para poder introdu-

cir cambios, o sustituir una línea de gobierno en asuntos vitales, de acuerdo con lo que la ley decidiera al respecto.

No tenemos sistemas de referéndum, o de consulta directa al pueblo, sobre aspectos importantes que deberían ser decididos directamente por los ciudadanos. No hemos establecido ningún sistema realmente eficiente de control sobre los actos políticos; me refiero a un control como el que ejerce el Congreso en los Estados Unidos. No lo tenemos esbozado ni tampoco tenemos esperanza de que se esboce, ni posibilidad clara de cómo establecerlo. Asimismo, no existe un sistema práctico, ágil y eficaz de control judicial sobre los actos discrecionales, a pesar de que tal control se reconoce como necesario en las democracias y jurídicamente se justifica y se practica en otros países. La ausencia de estos controles, en buena medida, es otro elemento que ha contribuido a la concentración del poder político que conduce a absorber el poder económico. A medida que, en un partido político con el poder ya concentrado en su cúpula, sea mayor la tentación de controlar las otras actividades, se cae en la situación descrita por Lord Acton en su famosa frase, de que "el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente". Cuanto más poder político concentrado haya, más grande es la corrupción. La cúpula partidaria y la *presidencia imperial,* actúan como centros coordinados de poder concentrado favoreciéndose mutuamente.

La concentración de poder se hace aún más peligrosa, cuando la acción gubernamental protege a un partido político determinado. Entonces, la *presidencia imperial* se hace transferible por la propia voluntad del gobierno que, con los recursos de todos, influye para lograr resultados favorables hacia una jerarquía partidaria, debilitando y comprando conciencias para lograr, por esa vía, un nuevo tipo de alteración de la voluntad popular. Esto es especialmente funesto, cuando los cambios en la forma de trasmitir información dificultan el diálogo, y cuando los gobernantes no responden a la crítica impidiendo el debate público de actos públicos que, muchas veces, se manejan como privados. La prensa no es ya un crisol de opinión pública forjada en la confrontación de opiniones diversas, ante el predominio unilateral de la información oficialista. La concentración de poder se aísla del debate y de la crítica, se parapeta en el poder estatal y pretende con-

solidar un canal para transferir la *presidencia imperial* cada cuatro años dentro del mismo grupo; y este, a su vez, concentra el poder en la cúpula partidista, lo cual hace más aptas las circunstancias para que aumente la corrupción.

Capítulo VIII

Estructura productiva: proteccionismo neomercantilista

Antecedentes y características.—Intercambio y autarquía.—El modelo agroexportador.—Protección arancelaria y sustitución de importaciones.—Característica esencial del modelo "cepalino". —Consecuencias. —Otros afanes neomercantilistas.

Antecedentes y características

NUESTRA ESTRUCTURA PRODUCTIVA, en este período de la sociedad intervenida, se caracteriza fundamentalmente por el proteccionismo neomercantilista que se ha practicado —y se practica en América—, muy semejante al que practicaron los países europeos hasta la Revolución Industrial, a fines del siglo XVIII. La vieja política económica de allá, es más conocida con el nombre de *mercantilismo.* En cambio la de acá, se llama simplemente proteccionismo, tanto la que se practica en el Norte (Estados Unidos) con ese propósito admitido explícitamente sin acudir a teorías, como la que se practica en nuestro Sur, sofisticadamente y pretendiendo fundamentarse en teorías sociopolíticas. Pero proteccionismo y mercantilis-

mo, en esencia, han sido muy similares y han aplicado procedimientos muy parecidos. Hay, claro está, diferencias entre el mercantilismo de la Europa vieja y el proteccionismo del mundo actual, correspondientes a las diferencias de época. El viejo mercantilismo puede parecernos hoy muy burdo, o quizás muy ingenuo, porque partía de conceptos como aquel tan conocido de asimilar la riqueza al oro y a los metales preciosos. En cambio hoy, nadie repite literalmente esas creencias; pero lo cierto es que las políticas neomercantilistas, con vocabulario distinto, se aplican a veces como si tales creencias se aceptaran con igual fe, y son las que han dominado y dominan las políticas económicas de América Latina.

Al mercantilismo —al viejo y al nuevo— es muy difícil considerarlo teoría, porque carece de los fundamentos de una teoría. Tanto es así, que no sólo Adam Smith, el padre de la ciencia económica, sino también Carlos Marx, el padre del socialismo, lo condenan. En verdad, el mercantilismo es, sobre todo, una práctica o un conjunto de prácticas políticas compuestas por un poco de espíritu autoritario, por otro poco de espíritu paternalista, por un mucho de nacionalismo negativo (odio al extranjero más que amor a la patria), y un tanto de cálculo erróneo hasta llegar al absurdo. Sin embargo, a pesar de todo eso, y a pesar del constante fracaso que muestra la experiencia de siempre y de todas partes, el mercantilismo persiste porque es muy atractivo para los gobernantes, ya que, con él, se les aumenta y se les fortalece su poder político. Además, porque con este tipo de política económica, ellos cuentan con una base muy apropiada para hacer demagogia y obtener así amplio respaldo popular. El ingrediente de nacionalismo que contiene el proteccionismo mercantilista, da muchas posibilidades para la construcción de grandes argumentaciones populistas, favorables al sentimentalismo; no importa que ellas sean contrarias a los auténticos argumentos racionales favorables a la realidad. La demagogia triunfa frente a situaciones que son las únicas que pueden conducir, de acuerdo con las leyes de la economía y el comportamiento humano natural. Y esto, ha sido plenamente comprobado por la experiencia, a través de toda la historia, en la conquista del progreso social y del bienestar de las personas.

En términos de historia clásica, por *mercantilismo* se conoce la política económica que prevaleció en la Europa, más o menos, de los siglos XV al XIX; y que cada país aplicó con variaciones, pero dentro de las características generales mencionadas. Algunas de las creencias en que se basaba, han perdido sus formas iniciales de descripción, pero su fundamento político ha permanecido, dividido en dos partes: una, es el Estado interventor que pretende dirigir la economía; la otra, es la popularidad que, en nombre del nacionalismo, fomentan aquellos gobernantes que desean aumentar su poder, tanto como los amigos del estatismo. Existe, además, una tercera parte que actúa con gran poder —aunque no con poder político directo, sino indirecto—: se trata de los beneficiarios del proteccionismo que son, lógicamente, los grupos especiales y específicos protegidos, que se convierten en privilegiados por ley. De ahí que esta política económica siga actuando tanto como puede, y que este poder sea muy grande. Son muchos los gobernantes y políticos amantes de un poder creciente y fortalecido, y son muchos los creyentes a quienes han logrado convencer con las otras argumentaciones del modelo. Y los beneficiarios, aunque constituyen minoría numérica, siempre pesan y cuentan considerablemente, porque se trata de grupos fortalecidos y asegurados por el poder político, los cuales explicablemente, una vez obtenidos estos privilegios, no desean perderlos y organizan formas de presión muy activas y eficientes para mantener su estatuto. Y no sólo eso: también hay que tomar en cuenta, como algo igualmente explicable, el hecho de que, si bajo esas condiciones ventajosas comenzaron a operar —privilegios impuestos—, no es fácil que renuncien a ellos, ni que se abstengan de defenderlos, ni tampoco que se adapten de pronto a otras condiciones diferentes que trastornarían todo el sistema bajo el cual emprenden, trabajan y producen.

Al mercantilismo, se le conoce hoy en términos más actualizados, sin que haya variado la concepción de fondo.-Por ejemplo: el Diccionario de Ciencias Sociales de la UNESCO lo describe como" [...] la *creencia de que el bienestar económico del Estado solamente puede ser asegurado por reglamentación gubernamental de carácter nacionalista, o como la oferta y demanda de privilegios monopólicos utilizando la maquinaria del Estado".*[1]

El dirigismo estatal es el medio, el *cómo,* del mercantilismo. El *qué,* su esencia, es el poder político que puede ampliarse y fortalecerse, aunque inevitablemente se traduzca, como se traduce siempre, a los términos del "toma y daca" de los privilegios. Esa esencia de poder, es lo que hace que el mercantilismo siga teniendo vigencia; no importa las diversas modalidades y nombres que adopte.

Después de todo, bien sabemos que detrás de los más grandes problemas de la humanidad, en todos los tiempos, ha estado el ansia por ampliar, extender y fortalecer el poder político. Y precisamente el dirigismo estatal tiene hoy enorme importancia negativa, porque significa el máximo problema para las sociedades actuales. Casi todas en alguna proporción, y las llamadas del Tercer Mundo de manera determinante, están regidas por el estatismo neomercantilista. Este, lo mismo que el viejo, comienza y termina en políticas económicas que invierten los términos de la economía. O sea, que en lugar de poner el énfasis en los consumidores como sujeto principal —lo que corresponde a un sistema de libertad para el progreso de los pueblos: la producción al servicio de los consumidores—, lo pone en los productores, a cuyo servicio están los consumidores. Por consiguiente, en vez de aceptar que el propósito de la economía es el consumo, a cuyo servicio está la producción, el énfasis se pone en la producción diseñada por los gobernantes de manera a veces tan enrevesada, que ellos consideran como parte de sus deberes la condena al consumo. Una condena que, hasta donde les es posible, elevan a categoría de falta grave que castigan legalmente; y cuando no encuentran los medios para hacer esto posible, lo clasifican como irresponsabilidad merecedora de continuas amonestaciones.

Por supuesto que tal traslapo entre los fines y los medios, claramente necesita del intervencionismo estatal muy marcado que da origen a la trasformación de la política económica en una política, a secas, con poderes extraordinarios de los gobernantes, y con la centralización de las decisiones. Además, tales poderes casi siempre están basados en algo tan arbitrario, como la desigualdad ante la ley; no importa que los principios constitucionales destaquen, como fundamental, la igualdad ante la ley.

Pues bien, esa forma típicamente acentuada del intervencionismo estatal en la economía que caracteriza al neomercantilismo proteccionista, tiene especialísima importancia para la Costa Rica de hoy y para la crisis que sufrimos. Porque, en gran parte, mediante esa política económica, se comenzó a fraguar todo un programa de acción y cambio consciente, creciente y más o menos concatenado. Sabemos que el cambio de la sociedad previsora a la sociedad intervenida —gestado por la Revolución de 1948, y que principalmente el Partido Liberación Nacional ha ido fortaleciendo tanto como ha podido a través de estos cuarenta años—, en buena parte se asienta en la política económica, con marcado intervencionismo estatal, motivada siempre en las argumentaciones proteccionistas o neomercantilistas. Después, tal intervencionismo poco a poco se fue extendiendo hasta abarcar la mayoría de las actividades costarricenses. Esto es consecuencia lógica, ya que el Estado intervencionista no puede circunscribirse a uno o a algunos aspectos de la convivencia, por cuanto el intervencionismo —que es conculcación de la libertad— dirigido a algún aspecto de la vida social, conduce poco a poco, y a veces inmediatamente, al intervencionismo en los demás aspectos. Esto es algo que se explica por el hecho de que la libertad del hombre en sociedad es un valor indivisible, por lo cual sus diferentes manifestaciones no guardan límites totalmente determinados entre ellas.

En todo caso, como en Costa Rica el intervencionismo estatal comenzó por lo económico, a la luz del socialismo democrático que pretendió dividir la libertad para lograr esa meta contradictoria que indica su nombre (socialismo en lo económico y liberalismo en lo político), es lo económico lo que más se destaca y lo que marca la pauta a la hora de enfocar nuestros problemas sobre la libertad; o, si se quiere, los problemas que ha creado la sociedad intervenida hasta llegar a la crisis que hoy nos caracteriza.

El proteccionismo neomercantilista, como capítulo esencial del propósito consistente en la dirección estatal de la economía, tiene una importancia especialmente relevante; no sólo por ser causa directa de nuestra crisis económica, sino porque, de hecho,

pasó a formar parte del primer eslabón de nuestra sociedad intervenida.

Las trágicas consecuencias del neomercantilismo en Costa Rica, están a la vista, presentes en toda la política económica, y son parte esencial de la crisis que sufrimos. La socialdemocracia es la protagonista de casi todo lo ocurrido en las últimas cuatro décadas de nuestra historia. Una historia en la cual todo ha sido muy acorde entre sí, muy uniforme, muy continuo, muy rutinario; y ya ha transcurrido tiempo suficiente como para poder calificarlo también de muy conservador. Sólo años de excepción muy relativa, hemos tenido dentro de los cuarenta, ya cumplidos, de la sociedad intervenida. Muy relativa porque, en el Poder Legislativo, la mayoría socialdemócrata ha sido continuada durante todo este tiempo. En los períodos de excepción, el Poder Ejecutivo logró frenar, por lo menos en algunos aspectos específicos, la tendencia estatizante; por ejemplo, en el desbordamiento del gasto público que, de manera desmedida, ha caracterizado y continúa caracterizando tal modelo. Y estos logros —que, aunque no es poca cosa, no significan por sí mismos cambios de fondo—, llegaron a adquirir importancia extraordinaria con efectos positivos, muy de tomar en cuenta para el orden fiscal y el crecimiento de la economía. Por ejemplo: en el período 66-70, debido al exceso al que ya habían llegado los problemas, el hecho de poner orden en las finanzas públicas fue causa de que los beneficios se hicieran muy notorios. Pero está claro que eso no fue suficiente, ni pudo haberlo sido. La estructura mercantilista estaba dada, funcionaba de manera muy activa y ha seguido funcionando así, pese a que el panorama crítico es hoy más abierto y ha sembrado dudas —por lo menos dentro de los grupos más pensantes— entre los creyentes que han contribuido a crear y a mantener el modelo.

Un caso aislado de mucha significación, en cuanto a intento de cambiar algo fundamental de nuestra sociedad intervenida, fue el propósito del gobierno Trejos Fernández (66-70) de eliminar el monopolio estatal de la banca. El gobierno presentó el proyecto a la Asamblea Legislativa y actuó en su favor en el máximo grado posible; fue una meta que estuvo muy cerca de ser alcanzada, pero al final se perdió la tesis por dos votos. Repito que

se trató de un caso aislado, porque ni antes, ni después, ha habido otros auténticos proyectos de similar importancia, tendientes a detener el proceso de la sociedad intervenida, en buena parte generada por el modelo neomercantilista que es una de sus grandes causas. En otras palabras: nada significativo ha habido durante cuarenta años de socialdemocracia, y menos en el período que abarca de 1970 hasta la fecha, para propiciar la "desintervención" y para volver por los fueros de la sociedad previsora.

Inmediatamente después de cada uno de esos períodos, y sobre todo después del año 1970, los problemas se volvieron a desbordar de manera muy rápida, por la acumulación de efectos negativos, como se argumenta en las secciones siguientes.

Intercambio y autarquía

El intercambio, desde el punto de vista económico, es el tema básico de la convivencia humana y del progreso. De ahí que se haya hecho muy evidente que los resultados de las políticas económicas deben analizarse siempre, en buena medida, con base en la forma en que se analiza el intercambio. Esto es así, porque, en verdad, la más auténtica y justa meta de un modelo económico, es determinar cómo podemos convivir los hombres en sociedad; de tal manera que, cuando hagamos un contrato, cuando realicemos un negocio, cuando prestemos un servicio, sea toda la colectividad la que se beneficie, y no sólo quienes concretamente convienen en participar de las acciones contractuales. Para ello hay que establecer un marco social, un marco económico y un marco político adecuados, con el fin de lograr que el bien común resulte ventajoso para el conjunto, para la sociedad, para la nación, para la convivencia internacional.

Desde luego que lo natural es que las naciones traten de multiplicar su actividad productora. Pero el ideal consiste en no apartarse de la racionalidad que se deriva de tener presente, que tal progreso se obtiene del aprovechamiento máximo de sus recursos más aptos y productivos. En términos de la ciencia económica, esto significa atenerse a la llamada *ley de las ventajas comparativas,* que es una regla científica bien probada, aunque re-

sulta difícil, no de entender —porque ello es relativamente fácil—, sino de comprender, o sea de entender y aceptar. Y es que hay factores, principalmente emocionales, que se atraviesan y actúan como obstáculos y, a veces, como frenos.

La autarquía es uno de tales factores obstaculizantes del progreso. Así se llama esa meta imposible que es el sueño del autoabastecimiento. Un sueño que, por una parte, significa soberbia; y por otra, desconfianza y temor ante las posibilidades y responsabilidades que ofrece la acción humana, cuando ella se abre al intercambio que ofrece la división del trabajo. Un sueño repetidamente propuesto y repetidamente fracasado a través de la historia. Sobre todo de la historia contemporánea —la menos apta para la autarquía, porque ser la historia de los horizontes abiertos, las comunicaciones amplias y los conocimientos difundidos que agrandan constantemente las necesidades de las personas (y de las sociedades), quienes, a su vez, desean y tienen derecho de satisfacerlas—. Y es que ni las personas, ni las familias, ni las comunidades, ni las naciones han sido, ni son —ni probablemente serán— nunca autosuficientes. Es la insuficiencia (no la autosuficiencia), lo que caracteriza la vida del hombre; lo que naturalmente le obliga a vivir en sociedad, y de lo cual se deduce un continuo proceso de intercambio. De ahí el fuerte ingrediente de soberbia que contienen las aspiraciones autárquicas.

En estas aspiraciones, también están implícitos dos factores que se unen, se complementan y que parecen ser los que les dan fundamento a las aspiraciones autárquicas. Uno es el temor de los productores a competir; temor que los impulsa a solicitar protección del poder político, con miras a contar con cierta seguridad ante los riesgos de la exigida eficiencia que rige el amplio y libre intercambio. Otro, es la actitud favorable de los gobernantes, cuando éstos desean ser muy poderosos, ya que la posibilidad de "conceder" protección, es una forma de incrementar su poder político. Y más importante es ello, cuando además ocurre —como es lo más frecuente— que los gobernantes, lo que en primer lugar pretenden, es el logro de realizaciones inmediatas y concretas que son las más apropiadas para sus ambiciones de poder.

Todos estos factores de la autarquía, responden a tendencias de debilidad humana. ¿Acaso puede negarse que la soberbia, la inseguridad y el ansia de poder son eso? Y si se dan simultáneamente —como suelen darse—, es esperable que fácilmente se unan y que cada factor le proporcione fortaleza a los demás. De este modo, la combinación de sus efectos constituye el obstáculo que siempre se ha atravesado al libre intercambio, a la libre contratación y, por ende, a las posibilidades con las que cuenta la humanidad para progresar de manera más rápida.

Precisamente lo que define nuestra economía, durante las últimas décadas, es ese actuar así, dentro de la combinación simultánea de tales factores negativos, que constituyen las características del mercantilismo de todos los tiempos. Ello es el producto de la sociedad intervenida en que se fue convirtiendo la costarricense a partir de 1948.

Pero, antes de señalar y analizar, detalladamente, en qué consistió y cuáles han sido las consecuencias del modelo neomercantilista que rige nuestra política económica, considero importante hacer un repaso histórico sobre lo que, en general, y fuera de ello, ha sido nuestra economía.

El modelo agroexportador

Desde el siglo XVII, con excepción de los últimos veinticinco arios en que prevalece el modelo industrial de sustitución de importaciones (al que me referiré luego), la estructura productiva de Costa Rica se basó en un *modelo agroexportador,* en el cual, la actividad agropecuaria fue la base de nuestra producción, y la exportación de los productos agrícolas y agroindustriales, la principal fuente generadora de divisas. Repasar la historia económica desde el siglo XVII, conduce a la comprobación de que, en los ciclos económicos, la salida de las depresiones ha estado siempre acompañada de la introducción de algún nuevo producto de exportación: en el siglo XVII, fue el ganado; después, el sebo y los cueros; luego el cacao, el tabaco, seguido del café; a continuación, el banano; y, finalmente, en los años cincuenta y sesenta del presente siglo, el azúcar y la carne.

Con esos productos, los costarricenses fueron obteniendo una eficiencia creciente que, en algunos casos, ha llegado a la cumbre mundial, como sucedió con el café y banano, lamentablemente obstaculizados por el afán impositivo del gobierno. Estos productos son los clásicos de exportación, los que constituyen nuestras exportaciones tradicionales, y los que continúan jugando el principal papel en la generación de divisas, aún después de la aparición de nuevos productos y del auge que han tomado algunos de ellos, precisamente agrícolas. Esto significa que el modelo agroexportador ha ocupado siempre, aun después de la industrialización, el primer lugar de nuestra capacidad de eficiencia y la base que determina nuestras ventajas comparativas dentro del comercio internacional.

La agroexportación ha sido el modelo de buen éxito en Costa Rica, como ha sido reconocido abiertamente en lo que se refiere al pasado. Pero hay algo de suma importancia que necesitamos tener muy presente. Y es que toda la información actual, conduce a admitir —nos guste o no— que así se presenta también para el futuro. Es más, pese al cambio de este modelo por el industrial basado en la sustitución de importaciones, que comenzó a principios de los años sesenta con el Tratado de Integración Económica Centroamericana, y que oficialmente es el que prevalece hasta hoy, la agroexportación ha continuado teniendo una importancia de primer orden para nuestra economía. Las siguientes cifras lo demuestran:

En el período 81-87, el café pasa del 23.8% de las exportaciones totales, al 29.5%. El banano, aunque del 23.8% desciende al 20.5%, está en ascenso después de una caída (en 1986, la cifra fue de 18.8%). También, pese a que el azúcar y la carne disminuyen por problemas específicos de esos mercados, el conjunto de esos cuatro productos (café, banano, azúcar y carne) alcanzó, en 1987, el 56.2%. —Cierto que un poco menos que en los años recientes (en 1981, el porcentaje fue de 58.4% y en 1984 de 60.3%), pero todavía es ampliamente mayoritario—. Por eso, aunque no sean suficientes, estos son los bastiones que nos han sostenido en la crisis y los que parece continuarán llevando, por mucho tiempo, buena parte del peso a la par de los nuevos productos y servicios de exportación que ahora crecen rápidamente y que surgirán con

la apertura indispensable hacia el comercio exterior. Es un hecho innegable, imposible de soslayar, simplemente porque significa una realidad que nos dice mucho sobre lo que es nuestra situación auténtica y que, por ello, nos señala pautas. Unas pautas que no podemos pasar por alto, precisamente porque ellas han sobresalido pese a los planes contrarios.

Las exportaciones de productos no tradicionales, hacia afuera de Centro América, han estado aumentando considerablemente: de un 18% de las exportaciones totales en 1981, han llegado a significar un 31.4% en 1987. Este es un capítulo que se está abriendo dentro de muchas dificultades y que, indudablemente, crea una buena perspectiva. Es algo para tomar muy en cuenta; pero siempre y cuando los cálculos que hagamos sobre él, no traspasen las posibilidades reales. Después de todo, históricamente se comprueba que, con excepción del caso del cacao en Matina durante los siglos XVII-XVIII —cuya declinación fue causada por ataques de piratas que dieron como resultado el abandono de las fincas—, siempre que han aparecido nuevos productos de exportación, los anteriores se han mantenido en producción. Es algo que interesa recordar, porque todo hace suponer que así será la etapa de apertura al comercio internacional de la economía costarricense —que ha de darse en los próximos años—, después del modelo de sustitución de importaciones, que comenzó a regir como parte esencial del neomercantilismo que ha prevalecido.

Además, hay que tomar en cuenta que buena parte del equipo industrial, en estos últimos años, se ha financiado con los recursos generados por los productos tradicionales; por cuanto estos han sido siempre las mayores fuentes generadoras de divisas. Ahora estamos en una etapa en que la economía demandará un proceso de reconversión industrial. De ahí que, si queremos competir en los mercados mundiales, nos veremos forzados a *reorientar* la producción de una buena parte de nuestras instalaciones industriales, lo que requerirá cambios importantes en cuanto a equipo y tecnología, con su correspondiente costo. Será entonces necesaria una muy alta generación de dólares, para obtener luego los que provengan de esa industria nueva de crecimiento acelerado. Y para eso, el papel de nuestras exportaciones

tradicionales será, junto con los nuevos productos y servicios de exportación que surgirán de la apertura a los mercados mundiales, principalísimo.

Hace pocos años, un grupo patrocinado por CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, organismo patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional), proporcionó en cifras unos datos interesantes: calcularon el crecimiento necesario de las exportaciones en cada año, para llegar, en 1990, a una situación económica similar a la de 1980. Según los resultados, sería necesaria una tasa de crecimiento exportador de alrededor del 10% anual. Si las exportaciones a Centro América no crecieran, y tampoco las tradicionales, el crecimiento debemos lograrlo por medio de los nuevos productos. El panorama general no es bueno; no podemos contar con las exportaciones a Centro América sin un cambio importante en este mercado, aun cuando en 1988 ya se revirtió la tendencia a la disminución del comercio del área. Cierto que las exportaciones nuevas crecen, pero más lentamente de lo que necesitamos para alcanzar un 10% como crecimiento de la exportación total. Resulta prácticamente imposible lograr este objetivo sólo por el camino de las nuevas exportaciones; aun en óptimas circunstancias, que serían las de una verdadera apertura de la economía. Inclusive si lográramos un crecimiento excesivamente acelerado —como el de Taiwán, Singapur, Corea, y Chile en el período 76-79—, el crecimiento de los nuevos productos supondría apenas la mitad de lo que requerimos. Por eso es que la ventana más grande y abierta, continúa siendo la de la exportación tradicional. Y si esta creciera no mucho menos de lo que necesitamos que crezca la exportación total del país, las cifras de crecimiento para los productos nuevos sí estarían dentro de lo posible, para lograr el propósito de la recuperación económica de Costa Rica.

Lo que parece increíble es que, a pesar de todo el proceso neomercantilista, los sectores agroexportadores siguen siendo vigorosos, probablemente porque han sabido adoptar en la medida de lo posible los avances tecnológicos. Costa Rica es tan eficiente en esos productos, que, no obstante ser contrarias a ellos todas las reglas del modelo económico vigente, mantiene sus exportaciones al mercado internacional. Afortunadamente es así, por-

que esa producción y esa exportación cuya eficiencia está muy probada, ha de jugar un papel muy especial en el imprescindible y urgente rescate al que nos enfrentamos para solventar la crisis.

Protección arancelaria y sustitución de importaciones

Una de las más connotadas obras del neomercantilismo y de la sociedad intervenida, fue el idear, en conjunto con las otras naciones de Centroamérica, el nuevo modelo económico que partió de una producción industrial que pudiera lograrse aceleradamente, con base en un fuerte proteccionismo arancelario.

Se tomó como base el pensamiento "cepalino" —o sea, el de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), ya previamente "matriculada", en *ese* sentido, de manera más amplia—. El propósito inicial, de "arranque", fue la sustitución de importaciones industriales para toda la región, de acuerdo con el tratado del Mercado Común Centroamericano firmado en diciembre de 1960 –aunque Costa Rica lo firmó un poco después–. Esto fue así, porque el gobierno de entonces (el de Don Mario Echandi), aunque había aprobado la ley de protección industrial como paso inicial y según lo convenido para tal fin, tuvo objeciones cuando los otros países firmaron el tratado. Estas objeciones provinieron de las dudas planteadas por el Ministro de Economía, Don Jorge Borbón Castro; y en verdad que es importante recordarlo, precisamente por la calidad de esas dudas. El Ministro Borbón objetaba que la producción agrícola no formara parte del mercado común, ya que precisamente ésta es la producción más eficiente en Costa Rica y en toda el área, motivo por el cual resultaba indudable que era la más apta para el intercambio favorecedor. Su planteamiento no tuvo eco; y su consecuencia, únicamente el atraso de la firma de Costa Rica.

Fue así como el modelo económico que desde entonces seguimos —el de la sustitución de importaciones—, se ha basado en dos instrumentos: en las leyes de protección industrial y en el Mercado Común Centroamericano. Pero hay que tener muy presente que, como fondo y como esencia, el fundamento ha sido la

protección industrial; ya que el Mercado Común no fue ideado como un auténtico mercado común amplio, sino exclusivamente para esa industria protegida. Es más: a la propia industria se le fijaron límites, y hasta se previó la consolidación de cierto tipo de monopolios que el Tratado llamó "Industrias de Integración". En todo caso, los citados (las leyes de protección y el Mercado), fueron los dos instrumentos jurídicos principales mediante los cuales se creó una política económica como parte del modelo general, con la que se pretendió —y todavía hoy algunos lo siguen pretendiendo— propulsar el desarrollo.

Hoy, casi tres décadas después, los perjudiciales resultados son demasiado evidentes, aunque la evidencia se manifestó mucho tiempo antes: casi desde el principio se fue comprobando que era necesario prorrogar, y continuar prorrogando, el proteccionismo arancelario, el cual formalmente había sido previsto como transitorio mientras las industrias fueran "infantiles". En verdad, no cabe achacar el fracaso a las circunstancias adversas, sino a la esencia del sistema que hace permanente la ineficiencia del "infantilismo". Afortunadamente, pareciera ser ya mucho mayor el número de costarricenses que admiten los errores del sistema.

La historia de esta política proteccionista nuestra, ha sido ya muy analizada. De ahí que, comparar los argumentos de la oposición a ella con los de su defensa, es algo muy útil para captar las diferentes posiciones ante las ideas y ante las perspectivas de desarrollo. En 1979, me correspondió presidir, con la participación de profesionales y empresarios, un simposio sobre el tema; allí se dieron, entre los participantes, los dos puntos de vista opuestos. Pero dos de ellos, ambos economistas, al final se convirtieron en los principales expositores debido al largo diálogo que mantuvieron: El Dr. Carlos Manuel Castillo fue el gran defensor de la política proteccionista, y el Dr. Claudio González fue el gran opositor.

Afortunadamente este simposio fue motivo de la publicación de un libro que recopiló tales intervenciones, expuestas de manera muy académica y objetiva.[2] Y lo cito aquí porque considero

que es uno de los buenos análisis sobre este tema de tanta trascendencia para nosotros.

Característica esencial del modelo "cepalino"

Hacer mas atractivas las inversiones en las industrias sustitutivas de importación de manufacturas, es la característica esencial de este modelo "cepalino". Esto opera sobre la base de establecer políticamente precios internos distintos para bienes similares —según sean producidos en el país o según sean importados—, lo cual se logra mediante tarifas de importación (arancel) y mediante subsidios. Por ello, es parte de ese esquema el afectarlos precios relativos; de ahí que, en general, los precios no reflejan los costos sociales de oportunidad, y entonces se obliga al mercado a asignar los recursos productivos en forma ineficiente, no por culpa de los empresarios, sino de los indicadores que el sistema impone. Los precios son siempre los indicadores; pero cuando son impuestos arbitrariamente, se anula su condición de indicadores eficientes y, como consecuencia, la producción y en general la economía— se hace ineficiente. Un elevado impuesto de importación, encarece el valor local de un artículo producido en el exterior y permite su producción local a un costo más elevado que el del mercado mundial. Por ello, conduce a que se dé su venta en el mercado local (costarricense y centroamericano), a pesar de ese mayor costo. Los elevados aranceles generan posibilidades de ganancias en la producción de los artículos protegidos, y obligan a los consumidores a utilizarlos a pesar de su mayor costo. De esta manera, se cambia el tipo de producción que la economía genera.

Y esto es algo muy grave, porque lo principal de un sistema económico consiste en que los recursos se utilicen en la forma más eficiente, debido a que siempre son escasos. Nunca podemos producirlo *todo y siempre;* constantemente, nos vemos obligados a escoger. La escasez es nuestra característica y, por eso, necesariamente tenemos que escoger lo que ha de producirse y las formas de hacerlo. Pero se socavan las bases para lograrlo al distorsionar el sistema de precios, ya que así estamos distorsionando todas las decisiones que realizan los agentes económicos. Pues

bien: esta distorsión primera y principal, es la que más caracteriza el modelo económico de nuestra sociedad costarricense intervenida.

Por eso, los efectos del modelo de sustitución de importaciones han sido muy perjudiciales; y no sólo para el desarrollo económico y la eficiencia productiva, sino desde todos los puntos de vista, porque lógicamente afecta la distribución de la riqueza con todas sus consecuencias sociales, y también las características del poder estatal con todas sus consecuencias políticas. A estas consecuencias —a las que trascienden lo puramente económico, y que tienen implicaciones especialmente importantes—, me refiero más adelante con detalle. Ahora sólo mencionaré las principales entre las que son derivación económica directa del modelo.

Consecuencias

Crecimiento del gasto público

Una de esas consecuencias es el crecimiento del gasto público con el fin específico de suplir deficiencias de empleo. El modelo de sustitución de importaciones hizo, mediante varios subsidios, artificialmente barato el uso del capital. Al mismo tiempo, varias leyes que pretendían favorecer al trabajador, impusieron varias cargas sobre los salarios, elevándolos artificialmente. El resultado: el precio relativo del trabajo se distorsionó y terminó siendo mucho más alto que el precio normal acorde con la abundancia relativa de trabajo en nuestro país, con lo que se produce una verdadera aberración económica y social a la que me referiré al final de este título. A la vez, el modelo limita, de hecho, la inversión general en los otros sectores no protegidos, lo que tiene como efecto la limitación de las oportunidades de nuevos empleos en tales sectores. Esto último es debido a que los sectores no protegidos son los que soportan el pago de la protección o el subsidio a los protegidos. No podría suceder de otra manera, ya que si los favorecidos tuvieran que pagar por los favores que reciben, entonces no serían en verdad favorecidos. Por consiguiente, como el modelo encarece el empleo en el sector subsidiado, y

disminuye las oportunidades de inversión en los sectores que financian los subsidios (que a su vez son los tradicionalmente intensivos en factor trabajo), lo que se plantea en primer lugar es que la normal demanda por nuevo empleo, de alguna manera ha de ser suplida. Y esta suplencia, claro está, la efectúa artificialmente el Estado, convirtiéndose así en el gran empleador y causando dos efectos muy perjudiciales: uno es que los salarios reales decrecen, al disminuirse para los trabajadores las oportunidades de escoger trabajo; otro, es que se da un crecimiento muy acelerado del gasto público, no sólo en las actividades normales y corrientes del Estado —las que se atiborran—, sino también en otras —industriales, agrícolas, comerciales— que en el pasado fueron exclusivas del empuje y dinamismo del sector privado.

Perjuicio fiscal y monetario

Otra consecuencia, derivada, es el perjuicio fiscal y monetario, ya que el exceso de gasto público conduce fácilmente a su financiación inflacionaria. Esta práctica, es el factor más evidente y repetido de toda la historia financiera pública de nuestra sociedad intervenida. El exceso del gasto estatal y sus correspondientes déficit, siempre constantes y casi siempre crecientes, son la causa del verdadero proceso inflacionario. Esto es tan claro, que a veces se considera argumento simplista. En realidad, así fue considerado por años, mientras la crisis actual se gestaba y no se tomaban en cuenta las llamadas de atención de quienes lo indicábamos para que se frenara el mal que nos iba a conducir a la gravedad que desde el principio podía preverse. Ahora está, más o menos, generalizada la aceptación de esta causa. Ahora ya se sabe bien que el exceso de gasto público, con sus déficit fiscales, es la causa de los males económicos que sufrimos.

Recurrente crisis de la balanza de pagos

Otra de las consecuencias, es una recurrente crisis de la balanza de pagos. Se fomenta la producción para el mercado local, en detrimento de la inversión para exportar. Esto limita el crecimiento de las exportaciones. Además, se exonera de impuestos la importación de bienes de capital y de materias primas. Como los precios internos se afectaron con los elevados aranceles, era

más rentable producir bienes cuanto mayor fuese su componente importado. Esto provoca una tendencia al crecimiento de las importaciones. Ambos efectos, causaron un tercer efecto permanente: crisis en la balanza de pagos.

La baja monetización de la economía

La baja monetización de la economía y la baja tasa de ahorro interno, son características de nuestra sociedad intervenida. Es así como Costa Rica, para su nivel de ingreso per cápita, mantiene uno de los niveles más bajos de ahorro interno, lo que nos hace depender en mayor grado del ahorro externo. Y aunque, en términos generales, el ahorro externo —sobre todo como inversión— no es criticable, sino más bien beneficioso, sí resulta preocupante que tal ahorro no sea algo agregado sino algo obligado, debido a que el sistema no tiene sustento en sí mismo. En otras palabras, esto quiere decir que el bajo ahorro no permite que, en medida apreciable, nuestro crecimiento esté fundamentado en nuestro propio esfuerzo, en nuestra propia generación de inversiones.

La distorsión en la asignación de los recursos productivos

Al cambiarse el tipo de bienes de producción y la forma de producirlos, y al subsidiarse el costo del capital —como adelante se describe—, se cambian los precios relativos de los factores de producción y la forma de utilizarlos. Así el sistema afecta a todo el sistema productivo. La crisis agropecuaria, por ejemplo, se da por falta de rentabilidad; y las ganancias no se dan, en ese sector, entre otras causas, porque los costos de los bienes necesarios directa o indirectamente para su producción se han visto alterados por el esquema de sustitución de importaciones, así como el nivel de los salarios.

Sesgo antiexportador

La alta barrera arancelaria, sobre la que se basó el modelo, hizo que el equilibrio de las divisas se produjera a un tipo de cambio de nuestra moneda, mucho más bajo de la que hubiera habi-

do para el equilibrio, sin esa alta barrera arancelaria. Esto significa desviación de recursos de rentabilidad de los sectores que exportan fuera del área centroamericana, en favor de los productores que exportan para ella. Tal desviación, es una de las principales características del modelo de sustitución de importaciones. Un tipo de cambio que sobrevalua el colón, desincentiva la exportación. A la vez, la rentabilidad artificialmente alta de las actividades protegidas, conduce a que estos sectores puedan pagar más que los otros por los recursos productivos; con lo cual rezagan las actividades no protegidas, y muy especialmente las de exportación.

Redistribución regresiva

Las ganancias artificiales para las actividades protegidas, crean rentas monopolísticas que aumentan el ingreso de grupos con gran riqueza en comparación con la de los trabajadores que ganan salarios. También los mayores ingresos permiten diferenciar salarios y separar un sector "moderno" (industrial) y uno "tradicional" (agrícola). En este último, por no estar integrado con el "moderno", la falta de capitalización impide el aumento de los salarios. En el sector no protegido, con menor dinamismo, el promedio de los salarios quedan rezagados frente al aumento de los salarios del sector moderno. El arbitraje que normalmente elimina estas diferencias, se impide mediante imperfecciones del mercado de trabajo impuestas por los sindicatos o por el gobierno. Todo lo anterior significa que se favorece una más desigual distribución del ingreso.[3] Inicialmente, el sistema opera en favor de los grupos de ingresos medios y altos. Con la crisis, desaparece la ventaja de los grupos de ingresos medios.

El subsidio o subvención al costo del capital se mantuvo, durante muchos años, como parte del modelo económico vigente y como consecuencia del proceso que él implica. Ello se logró mediante tasas de interés subsidiadas, mediante exoneración al pago de la renta por reinversiones en activo fijo y por exoneración de aranceles a la importación de maquinaria. Dicho modelo condujo las preferencias de inversión hacia actividades más intensivas en el uso de capital, lo que ha significado un gran despilfarro de este normalmente costoso recurso. En otras palabras: se

hizo del capital un uso más intenso del que hubiera correspondido a un país de baja capitalización (comparada con la de los países desarrollados); lo cual demuestra que la industria que hemos desarrollado, ha sido dilapidadora de capital en esta utilización.

Mayor dependencia

Al incentivar artificialmente el sector industrial con tarifas sobre bienes terminados y exenciones a la importación de factores productivos (materias primas y bienes de capital), nuestra economía se hizo excesivamente dependiente de la importación de estos factores. Es irónico que siendo uno de los objetivos del modelo "cepalino" de sustitución de importaciones disminuir la dependencia del exterior (objetivo que en sí es iluso por lo comentado en la sección sobre autarquía e intercambio), ésta no disminuyó, sino que simplemente cambió de ser dependencia de bienes de consumo a ser dependencia de bienes de producción, que es aún más fuerte. Esta nueva clase de dependencia, tiene la desventaja de que la economía se vuelve más susceptible a los "shocks" en la economía internacional, como lo han demostrado varios estudios y nuestra propia experiencia.

También es de considerar la ineficiencia por tamaño del mercado. Al enfocar los esfuerzos productivos hacia la producción de bienes para el mercado interno —muy pequeño comparado con el mercado internacional—, se pierde eficiencia; pues se impide el aprovechamiento de las economías de escala, por lo que los costos medios se hacen más altos.

Finalmente, una desventaja seria que acarrea este modelo de desarrollo, no ha sido debidamente señalada por los economistas neoclásicos. Como lo apunté al principio de esta segunda parte del libro, el progreso económico se basa en pequeños pero continuos descubrimientos de innovadores empresarios que, habiendo probado ser exitosos por la ganancia en un sistema de mercado, son luego copiados e incorporados en el normal desempeño de la economía. Pues bien: cuando un sistema se basa en crear unas cuantas fuentes de inversión que por decreto son económicamente rentables, suceden dos cosas: primero, recursos y esfuerzo se dirigen a influenciar a los políticos que tienen a su

cargo el reparto de privilegios, con el consiguiente costo de oportunidad; segundo, durante el tiempo que estas garantizadas rentables inversiones den abasto para varios empresarios, estos dejan de hacer su principal actividad, cual es la de arriesgar y probar suerte en el mercado con nuevos bienes o novedosas formas de producción; con lo cual, se debilita el principal motor del progreso económico.

Pero ninguna de estas situaciones perjudiciales ha impedido que, durante los últimos veinticinco años, el análisis de nuestra economía se haya centrado, por una parte en las variables del sector industrial y sus distintas formas de comportamiento, y por otra en la evaluación del modelo "cepalino" y de las otras políticas derivadas o complementarias, a fin de tratar de determinar el costo de oportunidad. No ha habido auténtico interés por detectar cuáles son las alternativas que se han perdido, o las posibilidades de desarrollo no aprovechadas dentro de todo este sistema de economía intervenida.

Claro es que, después de tantos años de este proceso, sus efectos son hoy excesivamente notorios, hasta el punto de que ya son pocos quienes, en verdad y con plena conciencia, defienden el modelo. Tenemos la comprobación plena de la distorsión del sistema de precios, tanto internos como externos. Asimismo, sabemos que, definitivamente, el modelo hace más atractiva la producción para llenar las necesidades del pequeño mercado local, en vez de participar en los ámbitos amplios del mercado internacional, que constituye la puerta por donde podríamos pasar a un auténtico progreso acelerado.

Otros afanes neomercantilistas

A la par del modelo de sustitución de importaciones, otros afanes neomercantilistas han determinado, durante los últimos años, la estructura de la economía costarricense; entre ellos, los siguientes:

—*Políticas de precios mínimos y máximos:* En un afán por favorecer a determinados grupos, se fijan precios arbitrarios para

algunos artículos, según las presiones de productores o consumidores, con todos los efectos negativos para el bienestar de las familias que genera esta política según se refirió en el título anterior.

—*Crecimiento de la regulación estatal:* Este afán, dificulta las acciones y somete a empresarios, trabajadores y consumidores al capricho de los gobernantes.

—*Crecimiento del sector público:* Tal crecimiento, absorbe los recursos necesarios para la inversión que permitiría elevar la producción.

—*Estado empresario:* Al burocratizar la agricultura, la industria, el comercio y los servicios, el Estado rompe las posibilidades de cambio y progreso.

—*Represión financiera:* Esta política impide asignar eficientemente los recursos escasos de inversión, y limita la generación de ahorro nacional.

—*Alta tributación:* Tal afán por tratar de compensar el alto gasto, a la postre genera un gasto aún mayor, y mantiene el déficit fiscal.

—*Otras limitaciones al comercio exterior:* Cuotas, tipos de cambio múltiples, sobretasas, depósitos previos; todo ello impide que se favorezca en su justa dimensión a las exportaciones.

—*Precios arbitrarios de los servicios públicos:* Estos precios se convierten en déficit que genera inflación, o en fuentes de ingresos fiscales que encarecen la producción.

Este muestrario de medidas aplicadas en la Sociedad Intervenida, da plena vigencia al concepto citado de mercantilismo: "La oferta y demanda de privilegios monopólicos usando la maquinaria del Estado";[4] pero con la experiencia acumulada para hacerlo con mayor cantidad de instrumentos, gracias al crecimiento de esa maquinaria.

Capítulo IX

Estructura social: neofeudalismo

El neofeudalismo: herencia latinoamericana.— Neofeudalismo: creación costarricense.— Paternalismo: Estatuto versus estímulos.— Paternalismo: Un modelo social regresivo.— Paternalismo: La educación del "¡pobrecito!".— Control de Asociaciones.

El neofeudalismo: herencia latinoamericana

AUNQUE LA ESTRUCTURA SOCIAL costarricense —por las razones históricas ya señaladas— difiere considerablemente de lo que, en términos generales, es la estructura heredada por América Latina, ha terminado durante los últimos tiempos por asimilarse a ella debido a varias circunstancias —ya referidas por mí—, entre ellas la influencia del pensamiento que prevalece en América Latina. Precisamente esta influencia estuvo, durante la sociedad previsora, un poco marginada; pero nuestra sociedad intervenida la acogió con amplitud, porque le resultaba muy acorde con sus ideas y sus propósitos. Por eso, por ser de los últimos años, no cabe llamarla feudalismo como en sus formas originales; sino neofeudalismo, para darle una connotación más ajustada a la actualidad.

El término "feudo" (del bajo latín *feudum),* etimológicamente significa "rebaño", "propiedad". Feudalismo, pues, es el término que da nombre a un sistema de gobierno, y de organización de la propiedad, basado en el *feudo.* Según el diccionario —el *Vox,* por ejemplo—la acepción de "feudo" es la siguiente: "contrato por el cual a un individuo le eran concedidos ciertos derechos de posesión por el que tenía la soberanía, obligándose por sí y sus descendientes a guardarle fidelidad de vasallo, prestarle servicio militar, [...]". (Es importante recordar la descripción pura, porque nos sirve como punto de referencia para analizar la realidad histórica, aunque ésta, claro está, no se le ajuste literal ni totalmente). En verdad, no era feudalismo puro y completo el que predominaba en España después del siglo XVI; ni, por supuesto, tampoco fue esa forma, así, la que heredó a "su" América. De lo que se trata, es de las ideas, los principios y las prácticas que legó la colonia, unido todo ello a la tendencia, a la tradición y a las raíces indígenas que podían mezclarse acordemente y que, en verdad, produjeron una mezcla que creó el afianzamiento posterior del neofeudalismo, con distintos grados de intensidad en cada nación, según la asimilación de la mezcla en cada una.

Rodolfo Cerdas nos señala de la siguiente manera la influencia del feudalismo en la conquista y la colonia de la América Hispánica:

> La situación socio-económica de España tenía un carácter feudal y este trasplante de instituciones hizo que nuestra "realidad colonial (admitiera) la denominación de feudal"(a).

> Por tal razón, la colonia y el origen de nuestros países tienen un pasado que se enraiza profundamente en el medioevo hispano, con todo lo que ello implica. Y no podía ser de otro modo, porque la colonia lo que tendía a alcanzar era la consolidación de la conquista, estabilizando el poder español en las tierras recién descubiertas. Como se verá más adelante, este antecedente determinará la organización social, la estructura de ciudades, reparto de tierras, indios y posiciones, que siguen un mismo patrón en todas las Indias.

> Es claro que fueron las nuevas condiciones existentes en América, las que hicieron reverdecer los privilegios feudales que ya estaban por

extinguirse en Europa. Pero ello no hace sino confirmar, precisamente, el carácter feudal, tanto de la conquista como de la colonia.

En tal virtud, concedemos razón a Puiggrós cuando dice que "la colonización completó y aseguró la conquista [...l. Religiosa y política por su forma, fue feudal por su contenido [...] fue [...] la prolongación retrasada a América del proceso expansivo del feudalismo, proceso que en España duró más tiempo, entre otras causas, por la guerra de reconquista contra los Árabes.

Esta prolongación de la Edad Media Castellana *(b),* se manifestó principalmente en la distribución de tierras, en la alta estima que se dio a las mismas y en las trabas feudales al comercio y la producción, dando origen con todo ello a un sistema económico -social cerrado o doméstico, propio de la condición feudal que lo origina.[1]

Cabe notar aquí la mentalidad existente, excesivamente influida por la sensación de fracaso, provocada por la realidad de una historia latinoamericana de problemas continuados, cuando pudo y debió de haber sido una historia de progreso creciente en todos los aspectos. Y es que los pueblos de América Latina debieron de haber surgido cultural y económicamente mucho antes que los de la América sajona, si recordamos que, cuando por acá ya había grandes poblaciones, ciudades constituidas y muchas universidades, los inmigrantes de por allá apenas comenzaban su vida de labriegos.

Pero nuestros pueblos se quedaron rezagados dentro de las estructuras heredadas, tanto en las autóctonas que estaban, como en las que trajeron los colonizadores. En ellas se encerraron, sin encontrar forma para liberarse de tales tradiciones negativas; en parte porque no se lo propusieron verdaderamente, y en parte porque no contaron a tiempo con las condiciones necesarias para hacerlo. Además porque, si de todas maneras la faena entonces habría sido muy difícil, más lo es ahora, ante el empuje y la competencia del Norte, que ha creado para los latinoamericanos un evidente sentimiento de inferioridad, con las trágicas consecuencias que ese mal produce siempre.[2]

Esa situación puede resumirse así: las naciones latinoamericanas nacieron y crecieron dentro de unas estructuras de tipo

feudal, firmemente heredadas de lo autóctono y firmemente impuestas por el coloniaje. Y aunque hubo una luz, una cultura y unas ideas que, con motivo de la independencia de las naciones, pudieron haber iluminado la creación de un cambio hacia la movilidad, hacia la libre iniciativa y hacia la libertad y la responsabilidad personales, esa luz duró muy poco. Casi sólo fue aprovechada para escribir, plantear y proclamar: se crearon las constituciones políticas y las aspiraciones democráticas, pero fue muy poco lo que terminó por traducirse en experiencia práctica continuada. Pronto volvieron a aparecer, no importa que con nuevo ropaje, las otras viejas ideas que amparaban y reforzaban aquello inicial que tenía toda la fuerza de la herencia y la práctica de siglos. Fue así como las políticas económicas del proteccionismo neomercantilista, adobadas con el keynesianismo y sus interpretaciones, encontraron en esta tierra gran acogida y muy fácil asiento. Y esa acogida extendió aun más, y fortaleció en grado sumo, las estructuras sociales feudales que en términos básicos continúan caracterizando a nuestras naciones.

Esta es, pues, una situación, de la que hay que partir como realidad objetivamente histórica; sin pensar en el significado de la palabra "culpa", pero sí teniendo muy presente la palabra "causa". Tampoco la situación fue idéntica para todas las regiones latinoamericanas, ni para las naciones que se conformaron. Los problemas de cada una, fueron y continúan siendo específicos y característicos; y su evolución, diferente. Inclusive hay algunas cuyas historias, en ese sentido, son bien distintas; porque casi no contaron con la fuerza de la herencia autóctona y muy poco, o nada, con la imposición de la colonia. Tales naciones llegaron a las estructuras neofeudales por obra de autocreación posterior. Además de Costa Rica, está el caso de Argentina, con una trayectoria en la que puede encontrarse alguna semejanza con la de Estados Unidos, en cuanto a que su desarrollo (el posterior a su constitución como nación) se debió a inmigraciones masivas europeas. También fue la nación que, simultáneamente, supo de la convivencia en libertad y acogió los principios y las reglas correspondientes para organizarse de esa manera, con lo cual por un tiempo alcanzó el primer lugar de América en cultura y progreso. Después, tal proceso fue desnaturalizado y abandonado, sobre todo por motivos originados en la historia de las últimas

décadas, bastante coincidente con el inicio de nuestra sociedad costarricense intervenida. En otras palabras: nuestra situación actual deviene de motivos muy distintos a los de la herencia feudal —valga decir que relativamente actuales—; aunque también arrastre viejos orígenes como el mercantilismo económico contribuyente del feudalismo social, y aunque después esos viejos motivos hayan tomado la forma o el nombre de ideas de "avanzada". Lo importante es lo que en verdad crearon: unas estructuras a las cuales se fueron amparando fuertes grupos de presión, por ser ellas muy aptas para crear privilegios que el Estado otorga; ese Estado interventor que todo lo dirige con miras centralistas y con miras paternalistas. De ahí que termine por crear feudos privilegiados y grupos perjudicados que se transforman en marginales. Con esto señalo, no sólo el retroceso de Argentina a partir del "peronismo", sino también las características —hoy comunes— en nuestra América.

En comparación, los Estados Unidos de América nacieron sin estructuras dadas; nacieron nada más y nada menos que del ansia de libertad de unas personas que llegaron huyendo de la opresión. Ellos crearon sus propias estructuras, sin amarras, a la luz de unas ideas y unos principios liberadores, que apenas se estaban descubriendo y exponiendo en Europa, y a los que nuestra Madre Patria les había cerrado las puertas. Y esto ocurrió precisamente en los momentos mismos en los que se realizaba la colonización de nuestra América. He ahí la gran diferencia inicial que se acentuaría con los años y que generaría problemas de enfrentamiento psicológico ante resultados tan diferentes; con el agravante de que resulta en extremo difícil que un enfoque de esta naturaleza pueda hacerse serena y racionalmente. En su lugar, el enfoque predominante es sentimental y apasionado, como suele acontecer en la naturaleza humana. Todo un problema que no sólo mantiene errores, sino que los crea, los intensifica y los profundiza; que además presenta grandes dificultades para que los demás nos comprendan o, por lo menos, para que se expliquen racionalmente lo que en verdad sucede. Un problema que, de alguna manera, tiene como causa primaria el miedo a la libertad y, por ello, la falta de libertad.[3]

Quienes nos miran a los latinoamericanos desde lejos, nos encuentran muy iguales y muy uniformes; nos analizan como un

conjunto y nos enfocan como unidad, sin tomar en cuenta nuestras características diferenciadas y nuestros problemas específicos. Quienes estamos adentro, nos juzgamos como individualidades distintas y separadas, con grandes diferencias a las que damos mucha importancia sin entender por qué esto no se toma en cuenta. Creo que ninguno de los dos enfoques es totalmente correcto, ni totalmente incorrecto. Es cierto que hay diferencias, pero no tan marcadas, a la vez que hay similitudes, pero no tan fuertes. Lo que sucede, a quienes estamos adentro, es que nos empeñamos en ver sólo árboles individuales dentro de un bosque que tiene mucho en común; por ejemplo, problemas que se originan en las mismas causas. Y si las causas de raíz —como el feudalismo— pudieron, en un principio, tener verdaderas excepciones como la de Costa Rica, las causas de hoy —como las políticas basadas en los privilegios que el gobierno crea y distribuye— no las tienen. Estas políticas no han tenido excepciones; sólo uniformidad plena, con la característica y el agravante de que ello ha abierto un camino paralelo: un camino de "refuerzo neofeudal" para la mayoría de nuestras naciones, y un camino de "creación neofeudal" en el caso de Costa Rica.

Nuestra América vive hoy una crisis; y es necesario analizar sus características, como condición indispensable, para poder buscarle solución. Creo, pese al riesgo de error siempre existente en estas clasificaciones, que pueden distinguirse tres principales características de la crisis actual latinoamericana. En algunas de las naciones, la crisis es, básicamente, una crisis social: problema de mala distribución del ingreso; problema de grupos de población que no participan en la economía ni en la actividad cultural; problema de falta de movilidad social y de rígida estratificación; problema de ignorancia que impide a muchas personas ser conscientes de los fenómenos que ocurren en su comunidad, en su nación, en su continente.

En otras de las naciones, la crisis tiene un énfasis político: problema de control caudillista del gobierno; problema de la falta de alternabilidad en el poder o de falta de vigencia de instituciones democráticas; problema de que no existen canales para la expresión de los deseos y de los anhelos, de los sentimientos y las aspiraciones, de las ideas y los ideales; problema de que los go-

bernantes gobiernan en provecho propio y no de los gobernados; problema de un paternalismo impuesto que nace de la arrogancia de considerar a los demás como seres inferiores a los cuales se debe de indicar los caminos, se debe de llevar de la mano, se debe de proteger y controlar porque no se reconoce en ellos aptitud ni dignidad de personas racionales y capaces de construir su vida.

Hay otras naciones en las que la crisis es fundamentalmente *económica:* desequilibrios financieros, problemas fiscales, monetarios, de intercambio con el exterior, de ahorro e inversión para producir; problemas causados por el intervencionismo del gobierno en la economía, el cual conduce a un uso ineficiente de los factores productivos y lleva a una frustración del hombre común que no ve progresar su situación; problema de la otra intervención, la que conduce a que el Estado extienda su poder y, convirtiéndose en empresario, aumente el aparato burocrático ineficiente, caro y derrochador de recursos, el cual debe ser mantenido por los ciudadanos, con lo que se impide que los recursos sean utilizados de mejor manera frente a la magnitud de las necesidades que tiene la comunidad. Es, en resumen, ineficiencia en la utilización de los escasos recursos de capital, de tecnología, de trabajo, de naturaleza.

Nuestras naciones, todas, viven parte de estas distintas crisis; pero no en la misma forma, ni en el mismo grado, ni con los mismos efectos, ni con las mismas características. Esto es lo que nos diferencia. Sin importar cuál sea el orden y la intensidad de estas crisis, creo que hay en ellas una causa común; y, si lo aceptamos así, esto llevaría al punto de unión con el enfoque de quienes nos ven como conjunto uniforme.

Pues bien: me aventuro a decir que "el" problema, como suma y como generalidad, ha sido siempre, y sigue siendo, un problema de falta de libertad. Falta de libertad que está en el meollo de los problemas sociales, de los políticos y de los económicos, siempre muy entrelazados y, por ello, difícil de desligar claramente.

Lo social como problema, es segmentación hasta llegar a la división cerrada de clases; es ignorancia hasta llegar al analfa-

betismo cuasi—institucionalizado; es privilegio hasta llegar a la semiesclavitud; es no dejar hacer ni dejar pasar hasta llegar a la inacción y al inmovilismo impuestos a grandes grupos de población; es impedimento de participación en el mercado hasta llegar a poner fuera de la acción económica a esos grupos segmentados. Todo esto tiene como causa la falta de libertad de acción de las personas.

Lo político como problema, significa centralización de decisiones y arrogancia de los gobernantes; es imposibilidad de elegir y de abarcar más esferas de acción, de eliminar la ignorancia en la que nos desenvolvemos para buscar y encontrar más posibilidades de acierto; es acción cerrada y despótica. Todo esto tiene como causa la falta de libertad de decisión de las personas.

Lo económico como problema, es el uso y el abuso del poder político para adquirir, conservar y repartir privilegios; asimismo para determinar centralizadamente la acción de emprender y de trabajar, de invertir y de comerciar. Todo esto tiene como causa la falta de libertad económica de las personas, obligadas a desenvolverse dentro de ámbitos plagados de privilegios que son concedidos discriminadamente por el poder político; en otras palabras: ámbitos con un enorme y pesado arrastre feudal, que además se ha ido reforzando como cultura heredada e impuesta en ciclos continuos que se cierran cada vez más. O si se quiere, se trata de una situación en la cual la libertad es la protagonista en calidad de víctima por parte de esos dos frentes similares, el viejo, y el nuevo cuyo propósito simultáneo es maniatarla.

Hay además otro gravísimo problema, en buena parte derivado, que ahora adquiere un papel muy relevante. Me refiero a la *corrupción.* Es lógico y consecuente que el neofeudalismo, el neomercantilismo y, en general, las distintas modalidades del estatismo interventor —que crean privilegios, que dividen las sociedades en grupos exclusivistas amparados por los gobernantes, y que fortalecen y centralizan el poder político tanto como sea posible—, llegan a ser presas de la corrupción generalizada. Esto es explicable, porque —además del fondo, de los propósitos y de la esencia de la organización— el consiguiente inevitable exceso de reglamentismo y de inspección, termina por convertirlo

todo —procedimientos, propósitos y hasta a muchas personas— en vendibles y comprables. Por lo menos esa fue la experiencia pasada en las naciones europeas y esa es —viene siéndolo desde hace mucho— la experiencia actual en nuestras naciones de América Latina, algunas de las cuales tienen fama muy especial en este sentido. Lamentablemente ese es, ya, uno de los más graves problemas costarricenses.

Neofeudalismo: creación costarricense

Es necesario comenzar reiterando que nuestra tierra no tuvo atractivo especial para la colonización clásica. No había feudalismo afincado, porque la escasez de población indígena y de recursos naturales no facilitó grandes posibilidades de explotación colonial. De ahí que este pequeño país centroamericano se convirtiera en la excepción inicial más característica. Fue la nación que creó (que pudo y quiso crear) su institucionalidad sin esas ataduras heredadas; la que logró constituir la más antigua y permanente democracia de América Latina; y la que sentó así los fundamentos para una convivencia en libertad, respeto y paz, además de una sociedad previsora que buscó afanosamente —y convirtió en obra creadora— el respaldo de un Estado de Derecho y la conveniencia de procurar servicios tan fundamentales para esos valores, como los de educación y seguridad social. Todo lo cual —tema de este libro— he tratado de relatar, en cuanto a los hechos, someramente en la primera parte; y que, en esta segunda parte, trato de analizar, primero como una conquista lograda y luego como una realidad que comenzó a enturbiarse a partir de 1948, cuando un cambio radical que —por eso considero revolución— se convirtió en algo que desbordó el buen propósito de reivindicar la pureza del sufragio, cambiando nuestra sociedad previsora en una sociedad intervenida. Un cambio drástico que ocurrió, en parte por haber abierto las puertas a la influencia primaria y directa de viejas políticas y prácticas y, sobre todo, por su influencia posterior del estatismo exacerbado, aparentemente con cara nueva, que crea y reparte los privilegios; los que, a su vez, crean y reparten feudos y convierten la organización social, económica y cultural en un neofeudalismo.

En fin, lo que sostengo es que nuestra estructura social costarricense, ahora, tiene muchos rasgos o características *neofeudales,* aunque no estén sustentados en firmes y determinantes causas históricas, y aunque no sea común darles ese nombre; rasgos o características feudales creados durante estos años de la sociedad intervenida, en buena parte como efecto de la política económica neomercantilista, y en parte como efecto de otras políticas afines y complementarias. Ello, dentro de una influencia muy directa —a veces presión— de las políticas, de las actitudes y hasta de las teorías que prevalecen en América Latina.

Si se tratara de repasar la historia costarricense desde que comenzó esta situación, tendríamos una enorme lista de ejemplos o de casos que prueban hasta dónde han llegado las prácticas neofeudales creadas por el estatismo que otorga prebendas y exige sometimiento; que concede privilegios y fomenta, así, grupos de presión en pos de ellos; que legaliza los gremios cerrados, poniendo trabas al trabajo; que condiciona la acción productiva a los dictados y preferencias políticas, y la acción de consumo a lo que determinen los gobernantes sobre qué es lo permisible por juzgarlo necesario, y qué debe prohibirse por estimarlo lujoso. En fin, que origina y afianza desigualdades legales contra el principio fundamental de la igualdad ante la ley, prácticamente sustituyendo este principio por relaciones de convivencia social en las cuales rigen los patrocinios, los patrocinadores y los patrocinados. En otras palabras: un estatismo que es lo más semejante a las viejas relaciones feudales de señores y vasallos.

Hay enorme cantidad de casos que prueban esta situación: algunos en forma directa, y otros dentro de circunstancias más o menos indirectas; algunos han tomado caminos muy claros y abiertos y otros han aparecido por sendas penumbrosas; algunos son ampliamente conocidos, y otros apenas pueden deducirlos quienes se proponen reflexionar sobre las significaciones y los propósitos implícitos en el modelo. Pero todos se dan, como consecuencia del estatismo, con sus repartos y sus frenos; con sus "permisos" para trabajar y para emprender, y con sus reglamentaciones detallistas; con sus proteccionismos muy escogidos, y con sus obstáculos para los marginados; con sus privilegios que a la vez someten, y con sus perjuicios que obligan a los perjudi-

cados a implorar —como vasallos ante "sus" señores— lo que deberían exigir —como ciudadanos que tienen derechos— a los gobernantes, cuya obligación es garantizar tales derechos.

El problema que significa la escasez de vivienda, es un ejemplo de origen indirecto, aunque muy especial porque ser de consecuencia doble. Por una parte, se creó dentro del modelo, mediante acciones estatistas y reglamentistas; y, por otra, los gobernantes tratan de buscarle solución, pero no sólo sin rectificar los errores que crearon el problema –las políticas negativas que condujeron a la excesiva escasez– sino también sin rectificar los errores dentro del modelo. Eso se lleva a cabo mediante sus más paternalistas acciones: unas que obligan a implorar, y otras que fomentan decisiones de acuerdo con las subjetividades de cada caso y no con un criterio de generalidad legal obligada; o sea, todo lo que es típico de las características neofeudales de nuestra estructura social. Este caso es muy especial, porque no se trata de despreocupación; todo lo contrario: aparentemente la preocupación por la vivienda ha sido adecuada, sólo que fue guiada por errores muy graves unidos por fuertes amarras discriminatorias y paternalistas. Y, por supuesto, no se da contradicción en el proceder, sino que más bien son partes complementarias de la acción intervencionista que ha creado nuestras estructuras sociales de hoy.

No ha habido el propósito de abocarse a fomentar la construcción como un todo, sin clasificaciones, como medio para lograr soluciones de bien común dentro de la máxima amplitud de enfoque y de acción. Y tampoco, siquiera, una política general. En su lugar, siempre ha existido un enfoque parcial, según disposiciones a discreción de los gobernantes. Y estas disposiciones, pese a que siempre tuvieron un propósito paternalista para con los grupos más pobres de la población, terminaron condenando —precisamente a esos grupos— a no poder escoger en dónde y cómo vivir, violentándoles sus normas y su cultura para masificarlos groseramente, a la vez que se iban fomentando además problemas de patología social de graves consecuencias personales y sociales. Para ellos sólo se abren las puertas que el gobierno desea, mientras les cierra, casi herméticamente, toda otra oportunidad.

Por otra parte, la política discriminatoria gravó con altos impuestos los materiales de construcción, ya de por sí muy caros por el proteccionismo industrial. Construir una casa de 54 metros cuadrados, costaba 8.000 colones en 1972. Ahora, cuesta 225.000 colones: 28 veces más. En el mismo período, el salario mínimo ha aumentado 23 veces y la tasa de interés ha pasado del 9% al 20%, por lo que resulta mucho más difícil ahora el pago de la cuota mensual de compra de casa para una familia obrera. Además, y tal vez ello ha sido lo peor en cuanto a discriminar, el Estado fijó normas de construcción exageradamente estrictas, para aplicar sólo a la vivienda individual que aisladamente puede o podría construir una familia. Me refiero, no a las normas de seguridad y sanidad —desde luego son indispensables—, sino a normas estéticas sobre tamaño del lote, obligación de incluir cochera y otras similares. Esto, unido a los altos costos, de hecho frenó considerablemente la construcción individual; y, con ello, fueron frenadas, para la mayor parte de la población, las posibilidades de que cada quien resuelva en forma directa su problema.

A esto debe agregarse la existencia de una ley de inquilinato que impidió, por muchos años, la construcción de viviendas para alquilar, lo cual contribuyó muy significativamente a la escasez. El resultado de este aspecto de la política social, ha sido trágico para toda la población. La vivienda, para las familias con menores recursos, depende casi totalmente de las mínimas y rutinarias casas que el Estado construye en lo que los urbanistas oficiales llaman "ciudadelas" —en realidad, "ghetos" discriminados—, a costos institucionales muy altos; y, lo que es gravísimo, sin cumplir las normas que él, el mismo Estado, exige a la vivienda individual. E igualmente grave es que, como consecuencia, la política de vivienda ha creado, específica y obligadamente, hacinamientos por "clases sociales", en el sentido más lamentable de esta frase y con las consecuencias correspondientes.

También, para los grupos intermedios de la población, las consecuencias de esta parcialidad han sido muy graves. Se trata de las familias cuyos ingresos son modestos, pero no tanto como para alcanzar la protección del Estado, ni tan suficientes como para resolver su problema de vivienda dentro de las descritas condiciones de encarecimiento ficticio agregado.

Y no todos los problemas, derivados de la política de vivienda, son directos. Los indirectos requerirían todo un análisis por aparte. Por ejemplo: los referentes al transporte para aquellos a quienes se destina a vivir en los sitios más inadecuados, por ser los más lejanos de sus lugares de trabajo. Esto, claro está, origina un problema de costo evitable; pero no es lo único: también está el tiempo diariamente perdido y el correspondiente deterioro de la salud mental que ello ocasiona. Otro problema indirecto, está en los perjuicios de estos hacinamientos obligados, especialmente aptos para la formación de problemas de patología social. Y no son sólo solamente perjuicios sociales o comunes, sino perjuicios personales para las familias que podrían vivir en otros sitios escogidos por ellas, en vez de estar condenadas a los sitios que el Estado les destina, directa o indirectamente.

Hay otro problema inevitable, resultado de este tipo de políticas paternalistas y discriminatorias que de manera especial tiene la política de vivienda. Me refiero a la subjetividad—llamémosla subjetividad política— a la hora de la distribución. El Estado, o más bien los gobernantes, las "concede", las entrega como prebenda, les pone sello de recompensa, les da el trato de privilegio otorgado por él y hasta obliga al agradecimiento partidista. ¿Quién puede evitarlo, si todo está basado en el modelo que conduce a eso? Es el modelo que comienza siendo populista en su forma, y que termina por adquirir, en su fondo, características feudales. Es el modelo que crea todo lo que equivale a transformar los derechos, la libertad y las oportunidades, en patrocinadores, patrocinios y patrocinados; en "favores" que otorgan los gobernantes y que se espera deben agradecer los gobernados.

Paternalismo: Estatuto versus estímulos

Conjuntamente con los grupos de privilegio, creados por la política económica del proteccionismo neomercantilista, fue prevaleciendo la tendencia más general al paternalismo, aplicado a la política social y a la política educativa que, ampliamente practicadas, fueron cambiando negativamente nuestra sociedad. Se comenzó por minar de hecho, y conscientemente, el esfuerzo individual. Se siguió por minar las iniciativas libres, y los esfuer-

zos correspondientes, de las comunidades en la búsqueda de soluciones a sus problemas —aunque aparentemente fortaleciéndolas—, lo que permite suponer que esta acción minadora fue más o menos subconsciente. Simultánea y correspondientemente, se debilitó al máximo el régimen municipal, asunto al que ya me referí en capítulos anteriores. A ello sucedió, lógicamente, una organización de nuestra sociedad a base de grupos cerrados y feudos con grandes privilegios otorgados por las leyes y los gobernantes. Fue así como se creó, y se fue fortaleciendo hasta convertirse en la gran característica de nuestro modelo, el paternalismo estatal populista; algo como una especie de ampliación del proteccionismo dirigista en el que se basó nuestra política económica. Y también se dio, como reacción automática al "sistema" (al antisistema), la presión constante de otros grupos, no exactamente para protestar contra esos privilegios, sino para lograr que éstos fueran extendidos ampliados... a sus propios grupos. A la marcada tendencia de imponer el paternalismo, siguieron problemas inevitables: el dirigismo político, con su correspondiente efecto del poder del gobierno inmiscuido en todo; la burocracia exagerada, con su correspondiente efecto de gasto público también exagerado; la manipulación, que con frecuencia se presenta contaminada por intereses personales de quienes manipulan –el sistema permite manipular–, con su correspondiente efecto corrupto y corruptor, en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales.

En el capítulo XI, analizo las ventajas de la iniciativa y de la competencia. Baste ahora señalar que, en el momento en que se retribuye a una persona, no por lo que ella es, por lo que ha logrado con su esfuerzo y su trabajo, sino por pertenecer a un determinado gremio favorecido o a la dirigencia de un partido político o por otra razón estatutaria similar, en ese momento se está destruyendo el incentivo de superación individual y el afán de desarrollar virtudes personales.

Bajo la férrea tutela del estatismo actual, se ha ahogado el potencial de desarrollo personal de los costarricenses, por el camino de la domesticación y el sometimiento al paternalismo gubernamental, hasta anular su creatividad, su espíritu de lucha, su deseo de superación y participación. Esto es un grave error;

pues Dios no creó al hombre para servir al Estado, ni delegar acomodaticiamente en él su responsabilidad individual frente a sus conciudadanos. Le dio libre albedrío y lo hizo a su imagen y semejanza, para concluir con él, y por su medio, el proceso de la creación.

Todo eso fue tomando forma de un "estatuto" opuesto a los incentivos y, por tanto, a la movilidad y la creatividad. Se trata realmente de una disyuntiva entre el paternalismo y el esfuerzo propio —fondo de nuestra estructura social— que paralelamente crea otras disyuntivas las cuales hacen ver con claridad los grandes temas a los que en ese sentido debe abocarse nuestra sociedad. Esta situación se muestra muy claramente cuando la enfocamos alrededor de los problemas comunales con sus connotaciones, no sólo políticas sino sociales. Por ejemplo: la disyuntiva entre dirigismo y participación, plantea el caso de si la toma de decisiones debe estar en manos de un limitado grupo de personas, o si lo correcto y conveniente es una organización que permita lograr por medio de instancias de discusión –a mi juicio la parte medular de todo proceso democrático– una auténtica participación de quienes en forma directa están interesados en la solución de sus problemas. Por ejemplo: la disyuntiva entre burocracia y "voluntariado", plantea el caso de si corresponde ejecutar los programas a quienes directamente están interesados en ellos, o a personas ajenas, no moral ni socialmente comprometidas, que actúan sólo para cumplir con un trabajo remunerado. Por ejemplo: la disyuntiva entre si la financiación de las obras comunales debe hacerse con fondos de las comunidades o debe provenir de la centralización fiscal o de las llamadas "partidas específicas del Presupuesto Nacional". Esta última, la de las "partidas", es una especie de originalidad costarricense para suplir la falta de presupuestos regionales como consecuencia del centralismo del gobierno a que condujo el modelo de la sociedad intervenida. Este caso, además, a los errores políticos une excesos morales que con frecuencia se han traducido en escándalos, simplemente porque permite a los diputados hacer un papel asimilable al de señores feudales; puesto que ellos "favorecen" personalmente a las comunidades con cheques que entregan solemnemente —tal es su gusto y su cálculo– como si se tratara de dinero regalado de su propio peculio y no del dinero público que im-

plica un derecho de la población; además, previa una propaganda y organización que, irónicamente, a veces ha resultado más costosa que el monto "donado". O, peor aún, que se presta a actos corruptos, cuando los diputados logran que las partidas de marras ni siquiera tengan fines específicos, como lo manda el nombre de tal práctica legislativa.

La corrupción generalizada, es la fase final de una crisis de esta naturaleza; y es explicable: la desnaturalización de unos valores termina por alcanzar a todos, dada la imposibilidad de hacer divisiones tajantes en el comportamiento de las personas, lo cual trasciende a los resultados sociales. ¿Es que acaso desnaturalizar no es comenzar a corromper? Por eso es muy preocupante nuestra situación costarricense de hoy. Ya nuestra crisis desembocó en ese grave problema, y aunque a veces pensamos que la corrupción quizás no ha llegado aún a grados muy altos, otras veces —y cada día más— tenemos conciencia de que eso sin duda es así. Desde hace años —difícil puntualizar cuándo comenzó esta trágica situación— sabemos que la corrupción ha de estar unida a nuestro modelo de organización, porque éste ha desatado todas las causas que la propician. Es muy preocupante la frecuencia con la que ocurren denuncias y escándalos relacionados con ella y, más preocupante es aún, la inevitable pregunta que nos hacemos acerca de cuántos casos desconocidos habrá por, cada uno de los que salen a la luz pública. Parece claro, que esta fase moral de la situación, es una de las graves consecuencias del "sistema"; y aunque éste no ha de constituir su causa única, puesto que los problemas morales son, por supuesto, fundamentalmente de orden personal, sin embargo también el sistema ha contribuido a la deformación personal.

Paternalismo: Un modelo social regresivo

La sociedad costarricense sufre graves problemas sociales: el costo de la vida aumenta considerablemente; las fuentes de empleo, sobre todo para los jóvenes y los más pobres, son escasas; los ingresos reales son insuficientes; la corrupción se ha generalizado, no hay seguridad en las calles ni en los hogares; la integración de la familia ha sufrido menoscabo; nuevas enfermeda-

des han comenzado a difundirse entre la población; no hay expectativa de mejorar la condición de vida a corto plazo, y un sentimiento de frustración se ha apoderado de los costarricenses, especialmente de aquellos de escasos recursos.

A partir del análisis de estas realidades, he podido afirmar que el esquema de desarrollo tomado como guía en lo social durante las últimas décadas, es un esquema *regresivo*; es decir, un esquema diseñado para distribuir más a los que más tienen, a costa de los que menos tienen. Más allá de la buena intención de los que establecieron nuestras "reformas" de los últimos 40 años, el resultado es que se quita a los que menos tienen, para darles a los que más tienen. Esa ha sido, tristemente, la historia de nuestros subsidios agrícolas e industriales, de nuestro sistema de seguridad social, de muchas de las compras de tierra destinadas a la reforma agraria, y de buena parte de la actividad social del Estado costarricense. Pero esta afirmación de que nuestro modelo social es un esquema regresivo, amerita, por su trascendencia, ser profundizada.

Hay cuatro elementos que explican la regresividad del esquema. En primer lugar, *surge de la distorsión existente entre los costos y beneficios de una distribución.* Cuando se establece una nueva institución para atender un problema social, cuando se establece un nuevo mecanismo con el objeto de recolectar recursos para atender un problema social, nos encontramos con que hay que nombrar personas que manejen esas instituciones o esos tributos; y entonces nos encontramos también con el efecto de lo que Milton Friedman, premio Nobel de Economía, llama la mano izquierda invisible; es decir, con el principio aquel de que *quien reparte lo ajeno en favor de terceras personas, no importan sus buenas o malas intenciones, termina normalmente haciéndolo en provecho propio*[4]. En términos más simples, lo que esto quiere decir, es que el costo burocrático, el costo de administración de muchos de los sistemas de reparto para resolver problemas sociales, acaba por ser mucho mayor que el efecto positivo del programa que se está desarrollando (es el caso triste, por ejemplo, de nuestro sistema de Asignaciones Familiares, del IMAS y de buena parte de nuestras "instituciones" de bienestar social).[5]

Evidentemente, a fin de cuentas, el programa destinado a desarrollar una solución específica para grupos marginados de muy pocos ingresos, termina por convertirse en una solución específica para las personas encargadas de administrar ese programa, quienes usualmente son de los grupos medios y medios altos del país. Y, como consecuencia, se está actuando de forma regresiva por los costos de los programas de asistencia social.

Un segundo elemento nocivo que nos lleva a ver la regresividad del esquema social que se ha venido desarrollando en el país, es *la relación que se da entre paternalismo y pasividad.* Pareciera indiscutible que, cuando hay una relación de dependencia, las posibilidades de acción individual positiva, de tomar riesgos, de revolver problemas, disminuyen. En una situación de dependencia, se busca que la solución provenga de aquél o aquéllos de quienes se depende y no de la acción propia; de forma tal que, desde el punto de vista social, el establecimiento de esquemas paternalistas, en los cuales se busca que la solución final de todos los problemas sociales provenga de la acción paternal de los entes públicos, lleva finalmente a la inactividad por parte de los propios individuos y de sus organismos intermedios (familia, asociaciones, comunidades, etc.). Todo esto genera un gran perjuicio para las personas marginadas, quienes, precisamente en tales circunstancias, encuentran mucho menos posibilidades de progreso en el cumplimiento de sus metas y en la solución de sus problemas.

Un tercer elemento que nos lleva a comprobar la regresividad como característica de nuestro modelo social, y como característica de la crisis que en lo social padecemos, es *el haber fundado en los salarios, no sólo el cobro de los recursos para hacerle frente a las necesidades sociales, sino además el reparto de beneficios del régimen de cobertura social.* De esta manera, el beneficio se reparte en función de lo que ganan las personas y no en función del mínimo vital igual para todos. Es un régimen que hace que la seguridad social les dé más a los que tienen un ingreso más alto, que lo que les da a los que tienen un ingreso más bajo o no lo tienen del todo. Además, en el tanto que la contribución para todos estos sistemas provenga —como es parcialmente el caso hasta ahora— de medidas inflacionarias o de impuestos ge-

neralizados sobre la población, entonces nos encontraremos —y nos encontramos— que el costo se reparte igual entre todos, pero el beneficio se distribuye mayoritariamente en favor de los que más tienen. Así pues, en virtud de la relación entre los criterios para reparto de los beneficios por los regímenes sociales y los niveles de salarios individuales, así como por las fuentes de financiamiento de los pagos, el sistema adolece de una regresividad nociva que impide lograr una mayor justicia en nuestra sociedad.

Este, el más importante de los elementos de regresividad, se hace más evidente, si consideramos que en los grupos más pobres hay una menor proporción de personas asalariadas, a las cuales —aunque también regresivamente— cubre la seguridad social tal como actualmente opera. En efecto: en las zonas rurales pobres del país, sólo un 46.2% de la población económicamente activa era asalariada, en comparación con un 75% en el resto de la población.[6] En estas zonas pobres predominaba, según estos datos (censo de 1984), el trabajador por cuenta propia y el familiar no remunerado. Estas personas sólo se encuentran "cubiertas" por el llamado régimen no contributivo del sistema de Asignaciones Familiares —que no las cubre, porque se otorgan a voluntad del Estado, (léase políticos y funcionarios) y porque los recursos asignados no son suficientes—. Por eso existe, según datos del Ministerio de Planificación y Política Económica, un 48% de ancianos sin trabajo que no reciben ninguna pensión. No ya de las personas con causas objetivas para necesitar pensión, sino de la *población económicamente activa.* En este grupo, en que la cobertura debiera ser mucho mayor por el tiempo que toman los sistemas para irse extendiendo mediante cotizaciones, los regímenes de pensiones sólo cubren un 54% de los trabajadores, que son los únicos con protección garantizada.[7] De conformidad con lo señalado, se puede concluir que los ancianos sin pensión se encuentran ubicados principalmente entre los más pobres.

Además, la regresividad se produce por el otorgamiento de beneficios a grupos con ingresos superiores. Aparte de lo ya expuesto con relación al neomercantilismo, los privilegios también se producen por favoritismos a grupos de interés en el sector público. Así, por ejemplo, a la par del régimen de pensiones de In-

validez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social y del Sistema no Contributivo de Asignaciones Familiares, existen 19 regímenes especiales que cubren a un 40% de los empleados públicos, equivalente a un 9% de la *población económicamente activa* y un 16% del total cubierto por pensiones. Pero esos regímenes especiales, representan un 42% del gasto total en pensiones. Y, por si eso fuera poco, en esos sistemas el gasto del gobierno es un 80% del gasto total (hay 9 que son totalmente no contributivos), mientras que en el de Invalidez, Vejez y Muerte el aporte del gobierno es un 36% del gasto total; y de ese aporte, el 87% lo es como empleador. Así, el aporte del Estado, en 1985, a los regímenes especiales fue de ¢1.915 millones (para un 16% de la población cubierta); y el de Invalidez, Vejez y Muerte junto con el no Contributivo recibieron ¢1.519 millones para un 84% de la población cubierta. El subsidio estatal a los regímenes especiales "tiene un impacto regresivo en la distribución del ingreso [...]: en 1982, recibieron el 45% del subsidio estatal, a pesar de que sus pensionados se concentran en grupos de ingreso medio y alto. En contraste, el subsidio estatal al régimen no contributivo tuvo el impacto más progresivo en la distribución; pero sólo el 8% del subsidio, se adjudicó a ese grupo de muy bajo ingreso".[8]

El último elemento que nos revela la referida regresividad, como característica del esquema social desarrollado por nuestro país en las últimas décadas, es la *disminución de la necesidad de previsión individual* que nos lleva a que las personas, adormecidas por el canto falso del paternalismo —por la idea de que sus problemas van a ser resueltos por el conjunto de la sociedad y no por su propia actividad, la de los suyos o la de las organizaciones inmediatas—, disminuyan los niveles de ahorro para atender sus necesidades finales o de épocas de dificultad. Esto no sólo provoca los resultados que se han dado en nuestro país de que la tasa de ahorro sea de las más bajas entre los países con ingresos similares, sino que incluso nos lleva a la generación de otros problemas sociales, con graves consecuencias para la justicia social que se pretende alcanzar.

Inicialmente, el esquema social, el aumento del empleo público y el crecimiento económico que vivió Costa Rica con la ex-

pansión del comercio mundial y el ímpetu inicial del proteccionismo, favorecieron el número y el bienestar de los grupos de ingresos medios en el país. Incluso se habló entonces de que la "clase media" constituía un tapón que impedía el desarrollo de las personas de menores recursos, por su cuantiosa participación en los frutos del progreso.

Después, con la crisis de los años ochenta, la situación cambió radicalmente para las personas y familias de ingresos medios; porque resultaron castigadas, desproporcionadamente, mediante los aumentos de impuestos al consumo y a la importación de bienes duraderos. La inflación les disminuyó el valor a sus ahorros monetarios. Los salarios de los profesionales del sector público han sido uno de los que, en menor grado, han recuperado su nivel de compra anterior a la crisis. La socialización y centralización de algunas tareas, como las de médicos y maestros, han dejado sometidos a estos profesionales bajo la fuerza monopsónica del Estado.

Con la crisis, la población se empobreció. El progreso que se había dado en los índices de ingreso tendentes a una mayor igualación, se revirtieron. Los grupos más pobres se expandieron. La clase media, perdió parte de su avance.[9]

Las ideas señaladas en este título y el análisis de nuestra realidad, permiten afirmar que el modelo social impuesto por el socialestatismo contiene fallas estructurales y conceptuales muy serias, caracterizadas principalmente por tratar de resolver las manifestaciones externas de los problemas sin entrar a arreglar el fondo, lo que los origina.

Paternalismo: la educación del "¡pobrecito!"

Nuestro sistema educativo, es una de las mayores muestras del paternalismo que caracteriza el modelo costarricense; por lo que es innegable que tiene un papel preponderante como causa de esta última fase que presenta nuestra crisis. El sistema educativo actual —el de la sociedad intervenida—, en aras de teorías paternalistas, que aquí terminamos por llamar con el significa-

tivo nombre de "teoría del ¡pobrecito!", abandonó los fundamentos de la responsabilidad personal, como resultado consecuente con el abandono de los fundamentos de la libertad. Abandonó los fundamentos del esfuerzo individual, como algo que le resultó consecuente con el estatismo que se propuso. Inclusive abandonó los fundamentos de la calidad conducentes a la excelencia, como algo que le resultó consecuente con la especial concepción de que la democracia es equivalente o asimilada al concepto de uniformidad.

Esto conviene repetirlo aquí, dada su importancia y su relación con el proceso completo de la crisis; y, en especial, con esta última fase en la que la escasez de responsabilidad personal es prácticamente lo mismo que corrupción.

Nuestro sistema educativo sustituyó los métodos del esfuerzo individual por los del esfuerzo compartido. Las viejas "tareas" personales, fueron siendo desplazadas para dar primerísima importancia a los trabajos colectivos que casi nunca corresponden al esfuerzo de todos los estudiantes a quienes se encomiendan tales trabajos. Esto quiere decir que, en cada caso, unos asumen la responsabilidad de hacerlo y a otros se les permite actuar como si lo hubieran hecho: se les permite ser irresponsables porque así lo fomentan los métodos vigentes. Y hay otras modalidades, que persisten; por ejemplo, las llamadas "asignaciones" que, por ser casi siempre trabajos que no están acordes con el grado de preparación dada en clase a los estudiantes, terminan por convertirse en trabajos que realizan los padres de familia u otras personas; hasta hay quienes se dedican a eso como "oficio" remunerado. Al final, lo que tenemos es la irresponsabilidad general: los educadores, en alguna medida, sustituyen la instrucción que deben dar por los trabajos que encomiendan; los alumnos, acuden a sus padres o a otras personas para que "se" los confeccionen; los padres, sustituyendo el esfuerzo que deben hacer sus hijos no sólo para instruirse sino para educarse, colaboran en el proceso de irresponsabilidad; y, en fin, hasta se provoca la creación de un oficio que, en términos de responsabilidad, es moralmente reprobable, si bien es cierto que es un resultado consecuente con el sistema.

El abandono de la responsabilidad personal, no sólo ha conducido a graves problemas relativos a la formación moral, sino que también ha repercutido en la propia formación de los educadores y en la calidad de la instrucción. De manera simultánea, y consecuente con los métodos colectivistas de estudio, se puso el énfasis en los instrumentos de enseñanza, en su forma, con demérito de los contenidos, de la búsqueda de excelencia. Se llegó a un excesivo pedagogismo, carente de medios intelectuales para valorar inclusive la instrucción misma, y que persigue suprimir lo que no puede ser alcanzado por todos dentro de una tendencia niveladora e impersonal; para, con ello, a la postre, crear, auspiciar y reforzar un falso concepto de democracia.

El resultado ha sido la ignorancia generalizada, de la que frecuentemente tenemos pruebas que son motivo de escándalo público, porque se trata de exageraciones muy preocupantes que se extienden a manera de agudo sensacionalismo duradero por unos días y hasta por semanas; luego se desvanece, sin más, dejando como rescoldo la sensación de que algo anda mal. Todas las materias básicas —como el español, las matemáticas y la educación cívica—, fueron el blanco principal del pedagogismo y de los propósitos generales del modelo.

La organización centralizada del Ministerio de Educación, ha sido una de las características del modelo, y causa importante de los problemas educativos. Nunca ha habido un propósito verdadero de descentralizar la organización, lo cual incluye el fracaso ante los intentos recientes por "regionalizarlo". Y es que, al plantearse esto con base en una "desconcentración" a medias, lo que se logró fue aumentar la burocracia y complicar a un más los procedimientos. En otras palabras: incrementar cada vez más la ineficiencia, con los efectos negativos lógicos sobre los educadores que, lejos de encontrarse estimulados para contribuir al mejoramiento, se sienten constantemente defraudados y, por ende, su función conduce al empeoramiento. Y es así como el sistema coloca a los educadores simultáneamente como víctimas y victimarios de los desastrosos resultados educativos.

Lo señalado tan en resumen, es seguramente el caso más importante entre los que pueden citarse como origen de la irrespon-

sabilidad generalizada; o si se quiere, de la corrupción generalizada. Pensemos que esto ha ocurrido desde hace muchos años, y que ya son varias las generaciones que han sido "educadas" dentro de ese paternalista sistema.

Control de asociaciones

La libertad de asociación está garantizada por nuestra Constitución Política en su artículo 25, con una redacción tan sencilla como clara: *"Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna"*. En ese corto párrafo, están comprendidos los dos sentidos de la libertad de asociación: el de poder hacerlo sin impedimentos, y el de no hacerlo si así se quiere. En cuanto al derecho de asociarse, los problemas que ha habido parecen haberse circunscrito a la sindicalización, y proceden de las empresas que han puesto frenos a la formación de sindicatos; aunque tienen que haber sido frenos indirectos, puesto que, además del principio constitucional, el Código de Trabajo —ley plenamente vigente—, ampara la sindicalización.

El otro aspecto repetidamente ha presentado graves problemas de incumplimiento constitucional; graves, porque proceden del propio Estado, o de los gobernantes en el poder. *La libertad de no asociarse* ha estado muchas veces amenazada, en verdad no por muchos motivos, sino por unos pocos de manera reiterada. El ejemplo más claro, porque además ha sido un propósito muy insistente, es el del repetido proyecto que se llamó SEL (Sector de Economía Laboral), cuya primera exposición de motivos fue muy clara en este sentido. Y, aunque, con motivo de la última presentación, las discusiones públicas se encauzaron sobre todo hacia la inconveniencia de centralizar la administración de los fondos de cesantía de todos los empleados del país, en verdad el propósito de ejercer presiones legales para aumentar obligadamente el sindicalismo, estuvo siempre presente como tema de fondo. Es más, con motivo de tales discusiones, también sucedió que se quisiera frenar el gran auge que ha tomado el movimiento solidarista, que es una modalidad costarricense de asociación laboral. Primeramente se pusieron dificultades de toda índole a la creación de asociaciones (en general). Parecía, dadas las con-

diciones y el tiempo específico en que ello ocurrió, tener como propósito especial el freno al solidarismo. Luego, se le puso al solidarismo cuanta traba fue posible para obviar la petición de que fuera reconocido legalmente. Por fin, el solidarismo venció todos los impedimentos y siguió progresando aceleradamente. Pero eso no impide señalar el caso como prueba muy evidente de los intentos de controlar las asociaciones (en este caso control negativo), agregado al intento repetido de forzar el sindicalismo por medio de estratagemas, como la que incluyó el proyecto SEL, de poner en sus manos —exclusivamente— la administración de los fondos de cesantía. Por supuesto que se debe dar apoyo al sindicalismo voluntario, pero no a la imposición forzada.

Hay muchos otros casos de incursión estatal para controlar asociaciones: por ejemplo, lo que ocurre con las asociaciones comunales (a ellas me referí en el tema anterior), cuyas iniciativas trata de anular el poder político; lo que ocurre en el caso de las cooperativas, a las que se pretende dominar mediante la manipulación de sus organizaciones de cúpula.

Pero prefiero referirme ahora a un caso que guarda relación muy directa con este control: se trata de la libertad de trabajo, que se ve menoscabada directamente con motivo del control indirecto del Estado; control que, a veces, sólo tiene forma de proteccionismo. La libertad de trabajo está garantizada en el artículo 56 de la Constitución Política:

> El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.

He subrayado lo atinente al tema al que voy a referirme, que es el de las situaciones reales que contradicen ambos aspectos de la libertad. Situaciones monopolísticas que padece nuestra estructura social, han creado problemas muy graves que se han ido acumulando durante los últimos tiempos. No puede afirmarse que tales problemas se originaron en la sociedad intervenida, porque en verdad su tendencia a aparecer es de siempre y de to-

das las sociedades; pero sí es muy claro que dicha sociedad los ha fomentado enormemente.

La libertad de trabajo se ha desnaturalizado mediante prácticas que tienen como causa la presión de grupos, para lograr del Estado proteccionismos específicos que tienen como consecuencia la creación de monopolios de trabajo. Un caso es el del monopolio de oferta en los campos protegidos. Este monopolio de oferta, consiste en crear condiciones que impiden la competencia debido a la acción de los oferentes de trabajo, lo cual ocurre con base en argumentaciones de distinto tipo; por ejemplo, las que se alegan so pretexto de defender los intereses generales de las profesiones. Pero, en el fondo, unas y otras argumentaciones van dirigidas contra los competidores potenciales en esas profesiones y en esos empleos. Esas prácticas monopolísticas en la oferta de trabajo, ocurren en Costa Rica mediante tres caminos: uno es el de *los colegios profesionales;* otro es el de *los sindicatos* cuando caen en tales prácticas; el tercero corresponde a *las licencias o permisos para ejercer ocupaciones.*

El primero de los caminos se da cuando los colegios profesionales desnaturalizan su razón de ser. Debe recordarse que el propósito de esos colegios es garantizar al público que los servicios especializados tengan ciertos niveles mínimos de calidad por parte de quienes los prestan. Ese es el motivo por el cual se obliga a los profesionales a afiliarse al Colegio respectivo que dirigen y manejan profesionales afines. Sin embargo, en la mayor parte del mundo, la acción real de los colegios profesionales ha sido dirigida fundamentalmente a restringir la oferta competitiva de servicios con el propósito de mejorar el nivel de remuneración para los miembros del colegio. En otras palabras, esto puede considerarse una consecuencia esperable de lo que significa la existencia de sistemas mediante los cuales, las mismas personas con quienes van a competir quienes aún están afuera de la institución obligada —pero que se ven obligadas a entrar—, son las que tienen la capacidad o el poder de limitar el ingreso a ella. Lamentablemente, algunos de nuestros colegios profesionales han dado muestras muy claras, y las siguen dando, de querer restringir el número de profesionales. Para ello acuden a la proyección estadística que pudiera corresponder a las necesidades futuras, sólo que basados en lo único en lo que pueden basarse: en las si-

tuaciones del momento. Pero como esto nunca es acertado, porque no es posible conocer anticipadamente los cambios que en todo sentido ocurren constantemente, tales proyecciones quedan sin valor. También acuden a argumentaciones que, derivadas de lo anterior, señalan propósitos de evitar perjuicios a los eventuales futuros profesionales que no van a tener ocupación. Es más: probablemente esa acción restrictiva no siempre corresponda al propósito consciente de evitar la competencia. Es posible que las argumentaciones que suelen darse, sean sinceramente creídas en muchos casos por quienes tienen a su cargo las decisiones de dejar o de no dejar trabajar. Sí, pero lo cierto es que, aparte de que las argumentaciones sean conscientes o subconscientes, los resultados siempre son perjudiciales, no sólo personalmente para los profesionales nuevos o futuros por el menoscabo de sus oportunidades, sino para la nación como un todo en cuanto a la oferta de trabajo y a la competencia misma de la que depende la calidad de los servicios profesionales.

El segundo de los caminos, es el de los sindicatos, cuando éstos gozan del derecho de coartar la libertad de las personas. Esto es, cuando han adquirido parte del poder de coaccionar, que en toda sociedad libre es algo que debe ser monopolio del Estado y ejercido sólo dentro de los límites que indique la ley. Dar poderes coactivos a los sindicatos (o a cualesquiera otras agrupaciones), o sea permitirles el uso de la fuerza, significa, ni más ni menos, que permitir la existencia de ejércitos privados. Este poder coactivo que se ha ido concediendo a los sindicatos, se manifiesta muy claramente como el "derecho" de unas personas —las sindicalizadas— a impedir el derecho de las demás personas a trabajar. Es lo que sucede principalmente en dos casos. Uno se da, cuando a los sindicatos se les ha dado el poder de objetar el trabajo de una persona por el hecho de no estar afiliada. En este caso, no sólo se viola la libertad de trabajo a quienes ven así limitadas sus opciones para poder realizar un trabajo lícito, sino que adicionalmente se viola también la libertad de asociación, en el sentido de que nadie debe ser obligado a asociarse. El otro caso se da, cuando los sindicatos gozan de la facultad de ordenar que ninguna persona trabaje cuando ellos así lo determinan. Es el caso que permite impunemente usar la violencia, inclusive la violencia física. Utilizan el garrote para imponer condiciones que ellos consideran favorables para sus afiliados. Lamentablemen-

te ocurre muy frecuente entre los sindicatos poderosos del sector público y, más recientemente, en otros grupos de organización comunal; o sin organización alguna, simplemente grupos de vecinos que están utilizando iguales métodos al comprobar su eficacia con los gobiernos actuales.

Creo muy importante señalar la gran trascendencia que tienen los sindicatos en el mercado laboral y los grandes beneficios que los trabajadores pueden derivar de estas asociaciones, cuando no cometen tan graves errores; o mejor dicho, cuando no cuentan con los poderes concedidos por el Estado para abusar, para violentar, para ejercer coacción. Estos casos nada tienen que ver con los grandes beneficios de la libertad de asociación —en este caso de sindicalización— garantizada por constitución y la ley; porque, simplemente, los abusos no pueden significar libertad de asociación, ya que atentan contra la libertad de los demás. De ahí el principio en el que se fundamenta el monopolio de la fuerza en manos del Estado. Siempre que el Estado permite a unos grupos incurrir en acciones de fuerza que están vedadas a las personas individuales, lo que en verdad hace es delegar su poder político de aquello que le es exclusivo. Al final, esa confusión de atribuciones significa la abolición de una sociedad libre y la desaparición de todas las asociaciones auténticamente libres; o, lo que es igual, voluntarias.

El tercero de los caminos se abre cuando el Estado determina que ciertos oficios sólo pueden ser ejercidos, previa licencia, por ciertas personas. Un caso típico de los últimos tiempos, es el de la venta de lotería. ¿Acaso no es totalmente injusto que se requiera ser miembro de una cooperativa para poder dedicarse a ese tipo de comercio? Precisamente este caso fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad que la Corte Suprema de Justicia falló negativamente contra el principio constitucional de libre comercio. Es uno de los casos que cité anteriormente, contra el cual se pronunció el Colegio de Abogados.

Los casos de licencias específicas de trabajo, para grupos o personas determinadas, producen un grave perjuicio social; porque, al final, lo sufren todas las personas excluidas del ingreso a la ocupación respectiva, por cuanto restringir las oportunidades de trabajo es una limitación al desarrollo potencial de la sociedad.[10]

Capítulo X

La crisis

Génesis económica de la crisis. —Generalización de la crisis.

LA CRISIS CREADA POR LA sociedad intervenida, llegó a ser general y abarca todos los aspectos de la convivencia, como lo he señalado. Es crisis económica, política, cultural, moral y, en fin, social. A continuación señalaré, a manera de resumen, las situaciones más generales y concretas que son prueba indudable de crisis.

Génesis económica de la crisis

La crisis es el resultado de no haberse hecho un planteamiento global de la economía para aplicar una política económica general, objetiva y coherente, en todos los frentes a la vez, a fin de que se generase así la mayor inversión y riqueza posibles. En su lugar, se han aplicado políticas —en plural— que no están dirigidas hacia un todo armónico, sino a situaciones parciales según los intereses —como los enfoca subjetivamente el espíritu de planificación centralista y dirigista—, o según las circunstancias

pasajeras entre las cuales se encuentran compromisos, presiones, ocurrencias, metas ilusas, arbitrariedades, contradicciones y hasta negocios ocultos. O sea, todo esto que esencialmente significa el estatismo de la sociedad intervenida, o de la libertad dividida; todo esto que se convierte en el paternalismo que ampara a grupos escogidos, y en el populismo que origina presiones para entrar en el juego de repartir privilegios; todo esto que resulta muy acorde con las prácticas más inmediatas del neomercantilismo proteccionista que ha fundamentado el modelo neofeudalista.

La crisis, en su origen —como lo he analizado en este libro— procede del estatismo y la parcialidad que caracterizan esas políticas económicas, y de la estructura impuesta por quienes han gobernado la sociedad intervenida. Esto es: el proteccionismo con la deficiente asignación de recursos y las distorsiones en los precios de los bienes y servicios que afectan el crecimiento económico; el *gigantismo* estatal con su correspondiente exceso de gasto público y acaparamiento del ahorro privado por parte del sector público; la *errónea política monetaria y crediticia* con su correspondiente desequilibrio en la balanza de pagos, inflación, bajo nivel de ahorro interno e inseguridad de los agentes económicos.

La crisis es un estado prolongado de estancamiento y presión inflacionaria, cuyos efectos se amplían ante cambios violentos en los términos de intercambio. Se trata de una especie de círculo vicioso que debe ser cortado, porque, si no se hace así, las medidas que se van aplicando dentro del mismo esquema sólo logran ampliar las dimensiones del círculo y acrecentar sus perjuicios.

La crisis es un proceso que se ha movido, dentro de una relación muy estrecha, entre el faltante casi crónico de ingresos del Estado costarricense durante las últimas dos décadas, y la estructura productiva vigente. Muchas son sus manifestaciones, cada una ligada a las demás como efecto de otra y causa a su vez de las siguientes. A todo esto ya me referí en el capítulo VIII; y mi reciente libro, *De las Ideas a la Acción,* incluye varios artículos en los que analizo, con detalle, este proceso cuyo origen es-

tructural es el proteccionismo y cuyo origen contable es el gasto público y su constante desfinanciamiento.[1]

La crisis[2] es la evidencia de que el esquema económico no ofrece posibilidades para una reacción favorable ante el estancamiento de la producción y los aumentos sucesivos en los precios y en el tipo de cambio.

La siguiente, es una síntesis del proceso estructural proteccionista (no en sus propósitos teóricos, sino en los hechos reales como han sucedido) que caracteriza la crisis. Partiré de las tarifas proteccionistas, del subsidio al costo del capital y de las cargas sobre el salario como pruebas muy claras de la deficiente asignación de los recursos productivos; ya que los precios internos afectados por los aranceles dejan de representar las oportunidades y costos productivos, y porque, en Costa Rica, el capital es relativamente escaso y el trabajo relativamente abundante. Por supuesto que el principal efecto de estas distorsiones, consiste en un uso ineficiente de los recursos productivos, siempre escasos. Pero además, estos aspectos originan tres grandes partes del proceso crítico en cuanto a sus instrumentos y a su estructura: la primera, es el problema fiscal; la segunda, el de *balanza de pagos;* y la tercera, el problema *monetario y de ahorro.*

Problema fiscal. La secuencia del proceso se ha dado así:

1). Se ha subsidiado el costo del capital mediante exoneraciones a las altas tarifas proteccionistas; mediante exenciones de pago del impuesto a la renta invertido en activos fijos, y mediante tasas de intereses distorsionadas. Y se ha encarecido el trabajo, mediante los gravámenes sobre las planillas.

2). Como resultado, el precio relativo del trabajo se hizo artificialmente alto, con el consiguiente cambio en el uso de los factores en el sector privado.

3). Como consecuencia, la demanda por nuevo empleo se ha trasladado al Estado.

4). La absorción estatal de la demanda por nuevo empleo, ha causado el constante aumento del gasto público.

5). El exceso de gasto público (también promovido y permitido por el aumento del poder político en la sociedad intervenida), ha causado permanente aumento de los impuestos, con la corres-

pondiente depresión que esto significa para los sectores productivos.

6). Como consecuencia, y en razón del costo que para unos sectores significa la protección de otros, la posibilidad de pago de los sectores productivos ha sido insuficiente para proveer al Estado de los altos ingresos que demanda.

7). Su efecto ha sido el permanente déficit fiscal traducido en las nefastas prácticas monetarias, que señalaré luego en forma de otro resumen sobre los hechos mensurables y contables.

Problema de balanza de pagos. La secuencia es así:

1).- La alta tarifa para bienes finales y la exoneración de los impuestos de importación para materias primas y bienes de capital, hace que la rentabilidad sea mayor para las empresas entre mayor sea su componente importado.

2).- Los aranceles proteccionistas promueven la producción para el mercado interno y desestimulan la oferta para el mercado externo.

3).- El aumento de la tendencia a importar y el crecimiento más lento de las exportaciones produce un recurrente déficit de la cuenta comercial de la balanza de pagos.

4).- Lo anterior propicia un crecimiento desmesurado de la deuda externa.

Problema monetario y de ahorro. Podríamos hacer el siguiente resumen:

1).- El aumento de la deuda externa llega a un límite, que hace a los acreedores extranjeros suspender los créditos al país.

2).- El crédito externo, mientras se mantiene, permite financiar el déficit de las finanzas públicas.

3).- La suspensión de la corriente de crédito externo, obliga a buscar otros medios para financiar el déficit fiscal; y, para ello, se recurre a la deuda interna.

4).- El subsidio al capital disminuye el potencial de ahorro interno. Al disminuirse el ahorro externo disponible, por no poder seguir creciendo aceleradamente la deuda externa, no se puede resolver el déficit de las finanzas públicas con sólo endeudamiento interno.

5).- La falta de ahorro, disminuye las posibilidades de inversión y cae la tasa de crecimiento económico.

6).- Para financiar el déficit fiscal, se recurre a la emisión monetaria.

7).- La emisión monetaria, la caída de la producción, el problema de balanza de pagos y la falta de ahorro, resultan en inflación y devaluación.

Hechos mensurables de las prácticas monetarias

También cabe hacer síntesis únicamente de los *hechos mensurables,* —casi que puramente contables—, ajenos a interpretaciones; hechos, que cada quien puede probar paso a paso con cifras, datos objetivos y estadísticas. Tal síntesis es la siguiente:

1).- La crisis determinó el exceso de gasto público, los déficit fiscales originados en él y las perjudiciales prácticas para tratar de enfrentarlos.

2).- La crisis estalló en el proceso inflacionario, en los altos y crecientes impuestos y en el exorbitante endeudamiento público, al tratar los gobiernos de enjugar los déficit sólo por el lado de los ingresos sin disminuir el gasto.

3).- La crisis ha conducido, así, al estancamiento de la economía, a la inflación, a la devaluación y aun —hasta ahora infructuoso— intento de por lo menos estabilizarla.

El gasto público. Cito al gasto público con sus déficit, como causa primera formal y consecuente de sus verdaderas causas de fondo —ya analizadas—que son las del modelo. Se trata de cifras altamente crecientes y de déficit continuos que, en la práctica, han desencadenado el proceso en su aspecto mensurable. Referirse detalladamente a él, requeriría incluir aquí una larga lista de cifras comparativas que prefiero obviar, entre otros motivos, porque son muy conocidas. Sólo quiero recordar que este hecho es hoy ampliamente admitido como causa inicial, lo que resulta de gran importancia porque, hasta hace todavía pocos años, se negaba su significado causal y hasta se le atribuían efectos beneficiosos. Pero interesa sobre todo señalar los perjuicios creados como consecuencia de este excesivo y deficitario gasto; esto es, los efectos de las prácticas insistentemente aplicadas con el fin de resolver los déficit solamente mediante el aumento de los ingresos fiscales (impuestos, inflación y endeudamiento pú-

blico). También interesa señalar el resultado final, que es la desestabilización de la economía, proclive al estancamiento.

La emisión inorgánica de dinero, es otra de esas perjudiciales prácticas a la que acude el Estado para financiar sus déficit, los que de todas maneras no financia. Es la más nociva, porque sus perjuicios son más extensos y más intensos, a través de la inflación o sea, la generalizada y continuada elevación de precios que genera. El aumento general de precios y la consiguiente devaluación, es el resultado de emitir dinero saltándose la regla básica de que la emisión sólo debe corresponder al aumento de la producción.

La ineficiente utilización de la inversión, provocada por la distorsión de los precios y costos que el modelo produjo, hizo que la producción nacional fuese menor a lo que potencialmente era posible. Este es el efecto directo. El efecto indirecto se produce mediante el crecimiento del gasto público.

El proceso inflacionario estalló en 1980, pero ya entonces era eso: un proceso que se había venido gestando, en el transcurso de los años, de errores que se acumulaban. El gasto público deficitario lo había gestado y fue el camino que condujo tanto al desempleo y a la caída de la producción, como a la desestabilización social. Lamentablemente, a lo que el Estado ha acudido es al círculo vicioso de enfrentar el desempleo que proviene de la crisis (inflación incluida) con más gasto público que origina mayor déficit; y de enfrentar el mayor déficit con mayor inflación o mayores impuestos. Esta práctica ha llegado a producir inflaciones de hasta ciento por ciento y sus montos más bajos después han alternado con altas tasas de impuestos nuevos, pero siempre con tendencia al alza, lo que significa una reducción sostenida en el poder de compra de toda la población. Por ejemplo: el costo de la vida subió en 1985 un 10.9%, en 1986 un 15.6%, en 1987 un 16.4% y en 1988 un 25.3%. La inflación implicó que el salario mínimo real del costarricense se redujera un 4% en 1987.[3]

La inflación siempre es la consecuencia más espectacular de la crisis económica, y ha sido la característica de las crisis latinoamericanas, algunas de las cuales han llegado —o llegaron en

el pasado— a grados que parecían increíbles. Es explicable, porque a ella conducen directamente los modelos que, como el costarricense de nuestra época, se fundamentan en el estatismo con su consiguiente gasto público deficitario que es el que conduce a las emisiones inorgánicas de dinero, causa formal de esta tragedia económica. Costa Rica no ha tenido un proceso aún mayor de inflación, sobre todo porque —desde que ella estalló en 1980, y muy marcadamente durante los últimos años—, el gobierno ha contado con cuantiosa ayuda externa —procedente fundamentalmente del gobierno de los Estados Unidos— que ha permitido desviar el exceso de demanda en parte hacia las importaciones financiadas con esa ayuda exterior. Pero aun dentro de esa circunstancia, es claro que el perjuicio ha sido evidente desde todos los puntos de vista. En lo económico, ha frenado el crecimiento; y en lo social, ha significado una disminución del nivel de vida para todas las personas, sobre todo para las más pobres —porque son las que menos margen de movilidad y de ajuste tienen—y para los grupos de ingresos medios, como se explica en el Capítulo anterior.

Los altos y crecientes impuestos son una de esas perjudiciales prácticas. Por medio de la política impositiva, el Estado ha ido absorbiendo, en una proporción cada vez mayor, los recursos nacionales. El efecto ha sido que el ahorro, la inversión y, por lo consiguiente, la producción, han ido disminuyendo cada vez más sus proporciones, en la medida en que el Estado absorbe los recursos. O sea, una política contraria a lo que, en resumen, es —desde este punto de vista— su propio fin esencial: propiciar el progreso, mejorando la asignación de los recursos productivos; lo cual requiere, como primera condición, no absorberlos para sí mismo.

Lo que hemos tenido, son impuestos desbordados, sin puntos de referencia limitantes en cuanto a su monto y sin control alguno sobre la forma como se invierten –se gastan–, constituyendo así un aspecto relevante de nuestra política fiscal, por ser uno de los tres caminos por donde el Estado ha acudido a recaudar fondos para su enorme y creciente gasto público. De esta manera, los impuestos se convirtieron en una de las causas formales de la crisis creada por las estructuras del modelo. Y a tal punto se ha lle-

gado, que el propio Presidente de la República, Don Luis Alberto Monge, reconoció, en su mensaje a la Asamblea Legislativa, el primero de mayo de 1983, lo siguiente:

> [...] La crisis y la devaluación de nuestra moneda nos han empujado a la incomprensible paradoja de que somos uno de los países con la más alta tasa impositiva en América Latina. Necesitados, como estamos, de incrementar la producción y las exportaciones, nuestro sistema tributario castiga, sin embargo, a quien desea invertir, trabajar y producir riqueza.[4]

El alto incremento de los impuestos ha sido política continuada de la sociedad intervenida, no importa cuál haya sido en cada período el comportamiento de la economía. Más bien *lo normal* es que se acuda a ellos tanto más, cuanto menores sean las posibilidades de crecimiento. No importa, tampoco, las promesas *firmes,* durante las campañas electorales, de no aumentarlos. Y no importa —lo cual muestra la crisis en todo su apogeo—que a medida que se decretan nuevos impuestos con el fin de cubrir los déficit, éstos generalmente aumenten en lugar de disminuir.

Así, la carga tributaria fue en 1962 un 11%; en 1966, un 11%; en 1969, un 11.4%; en 1977, un 12.5%; en 1981, un 13.2%; en 1985, un 15.4%; y en 1988, un 15.2% del Producto Interno Bruto.[5]

Pero, en cuanto a impuestos, no son solamente sus montos totales lo que contribuye a la crisis. También la política de recaudación, altamente deficiente, provoca injusticias agregadas; porque esa deficiencia permite que muchos de quienes tienen que pagar más impuestos puedan evadirlos, y otros —por sus circunstancias derivadas precisamente de sus menores posibilidades financieras—, terminen por ser las víctimas del sistema. Además, tenemos las deficiencias —las distorsiones— en cuanto al fondo de la política impositiva y lo que ésta afecta, tanto a la producción como a la distribución del ingreso, ya señaladas en el capítulo de la estructura productiva. Aquí nada más lo indico como una de las tres perjudiciales prácticas del Estado para cos-

tear el desproporcionado y deficitario gasto público; punto éste, en donde puede fijarse el comienzo de la parte mensurable de la crisis en lo económico.

El desmesurado endeudamiento público, tanto interno como externo, es la otra de esas perjudiciales prácticas a las que conduce el gasto público desproporcionado. Aunque, en verdad, las causas del endeudamiento público, principalmente del externo, no siempre están unidas al déficit fiscal; porque la deuda externa se mueve con motor propio que por sí mismo empuja y pone a caminar el proceso fácilmente. Corresponde a un viejo fenómeno económico de relación entre desarrollo y subdesarrollo: a medida que las naciones se desarrollan, van acumulando capital que tiende a invertirse en las naciones menos desarrolladas porque la ventaja es mutua, ya que sus poseedores obtienen así más rédito que en sus países de origen en donde se abarata por la abundancia; y las naciones que lo captan pagan, por él, menor precio que el correspondiente en ellas, dada su escasez. En los últimos años, ese fenómeno se hizo más evidente por la necesidad de "reciclar" los excedentes de divisas de los países exportadores de petróleo; pero el fenómeno adoptó una nueva modalidad: no se trató de las tradicionales inversiones directas, sino de crédito —y no a los productores privados, sino a los gobiernos de los países deudores—. Enormes sumas de capital, "recirculado" por la banca comercial internacional, se colocaron a altas tasas de interés y a corto plazo.[6]

De esta manera, la deuda externa —que puede pasar fácilmente de factor positivo a factor de crisis— se ha convertido en los últimos tiempos en característica muy connotada de la crisis; lo cual obliga a darle también un tratamiento muy especial. El problema se manifiesta con caracteres muy graves, porque se ha abusado de él hasta convertirse en estrangulamiento financiero, dada la enorme proporción del presupuesto nacional que ha de dedicarse a su servicio, aun cuando sólo se paguen los intereses. En agosto de 1987, la revista *Visión* publicó un estudio sobre la deuda externa en América Latina durante el quinquenio de agosto 1982-agosto 1987, con datos sobre cada uno de los países. Según tal estadística, la deuda de Costa Rica era de un 86.5% del PIB, lo que colocaba a nuestro país en el primer lugar. Y, sobre

la deuda externa por habitante, Costa Rica ocupaba el cuarto lugar (1.622 dólares), antecedida por Venezuela, Uruguay y Argentina.[7]

Para 1962, nuestra deuda externa era de 61.2 millones de dólares; para 1966, de 160.8; para 1969, de 154.3; para 1977, de 785.1; para 1981, de 2.315.3; para 1985, de 3.397.3; y, para 1988, el monto de la deuda externa ascendía a 3.828.3 millones de dólares.[8]

Sin embargo, son falsas las excusas por las que los gobernantes y políticos costarricenses atribuyen la culpa de la deuda externa a nuestro escaso crecimiento. En efecto: debido a renegociaciones y a su no pago, en Costa Rica —a diferencia de otras naciones latinoamericanas— las corrientes de crédito, inversión y ayuda externas han sido mayores a la amortización de la deuda y pago de intereses al extranjero?

En cambio la deuda interna, obedece más directamente a los problemas fiscales; incide en las altas tasas de interés interno; y, en ocasiones, se traduce a inflación: es, en buena parte, causa de las pérdidas del Banco Central con sus trágicas consecuencias. A esta institución, inclusive se le recargó (período 80-86) el pago de la deuda externa del sector público, reduciendo ficticiamente su déficit, para poder gastar más y poder a su vez aumentar artificialmente las pérdidas del Banco Central. En los últimos años, su crecimiento ha sido espectacular. En millones de colones, el monto de la deuda interna —sin incluir bonos en poder de la Tesorería Nacional— era en el año de 1966, de 750.0; en 1969, de 1.100.0; en 1977, de 3.997.1; en 1981, de 18.829.7; en 1985, de 33.895.2; y, para 1988, ascendía a 80.799.0 millones de colones.[10]

Generalización de la crisis

El exceso de poder político y su centralización, es la primera de las causas evidentes, con las características citadas, de nuestra crisis costarricense. Un poder político fortalecido a costa de la libertad de las personas, y además centralizado en la Pre-

sidencia de la República. Nuestra nación se fue convirtiendo, a través de todo este proceso de sociedad intervenida, en una nación que ha diezmado, en forma muy considerable, las posibilidades de participación de las personas, tanto como sus iniciativas. Por tal motivo, vengo insistiendo, desde hace años, en la necesidad de invertir los términos; o sea: en la urgencia de un cambio que haga menos poderosos a los gobernantes y más libres y participadores a los ciudadanos.

"Desintervenir" nuestra sociedad es una misión indispensable, si queremos rescatar y reforzar conscientemente el valor de aquellas características tradicionales costarricenses, poco a poco debilitadas al amparo del cambio que comenzó hace cuarenta años con la pretensión de dividir la libertad, de hacer excesivamente poderoso al Estado y de disminuir la responsabilidad individual de las personas. Es una misión urgente para volver por los fueros de los principios fundamentales sobre los que se logró construir una organización política creadora y progresista, tolerante y respetuosa, pacífica y previsora.

La faena es difícil, porque se requiere de una intensa y extensa labor para convencer acerca de los perjuicios originados, en todo sentido, por el cambio que condujo a esta situación tan negativa, en la que además, simultáneamente, se protege repartiendo privilegios discriminados, se somete conculcando la libertad de acción de los protegidos según el criterio de los gobernantes; y, sobre todo, se perjudica y somete a quienes quedan al margen de esas políticas interventoras. En verdad que han sido nefastos los resultados del intervencionismo que se convirtió en estatismo; del estatismo que amplió su acción al paternalismo y creó estructuras neomercantilistas y neofeudales; y, en general, del "populismo" que ha sido la forma que fue tomando todo ello. Comenzó con el intervencionismo estatal en lo económico y terminó por abarcar lo educativo, lo político y, globalmente, toda la vida en sociedad y aun la vida de cada persona.

En todo caso —como en Costa Rica el intervencionismo estatal comenzó por lo económico, a la luz del socialismo democrático que pretendió dividir la libertad para lograr esa meta contradictoria que indica su nombre (socialismo en lo económico y libe-

ralismo en lo político)—, es lo económico lo que marca la pauta a la hora de enfocar nuestros problemas sobre la libertad. Sin embargo, la crisis que así se originó ¿significa, en el fondo, un problema de libertad conculcada en todos sus aspectos o, lo que es igual visto desde la otra cara, de responsabilidad disminuida? ¿Es que acaso este proceso no muestra que la libertad como valor es indivisible, y que su conculcación no puede ser parcial?

Valga la oportunidad para recordar que la democracia, aunque sistema, no es neutro frente a las finalidades de una población organizada. Esto significa que la democracia es una forma de vida; y, por lo tanto es, más que un procedimiento que asegura la existencia de partidos políticos, el sufragio correcto y la garantía de que hay cambio de gobernantes cada período previsto. Todo esto es muy valioso; y, en Costa Rica, contamos con un buen sistema (fue el beneficio que produjo la Revolución del 48) que, pese a sus errores —algunos graves—, permite un desarrollo normal del proceso para beneficio general. Sin embargo, además de apreciar, defender y sentirnos muy orgullosos de contar con tal sistema, también es obligación de las personas, como individuos y como ciudadanos, tener presente que lo más valioso del sistema democrático es lo que él envuelve y protege. Esto es: la libertad de acción de las personas para que puedan desarrollar su espíritu creador; para que no haya obstáculos a su progreso cultural y material; y para poder encauzar su vida de acuerdo con sus deseos, sus vocaciones, sus aspiraciones y sus posibilidades. Mediante esta participación constante e intensa de todos, es posible llegar a acuerdos que conduzcan a la toma de decisiones y a la organización del poder político, para que el Estado esté al servicio de las personas, y no al contrario, como sucede en la Costa Rica de hoy.

Tercera Parte

La Sociedad Libre, Justa y Solidaria

Capítulo XI

Lo mejor de la sociedad previsora

Retomar la ruta de la previsión.— Participación libre.—La participación libre debe ser competitiva. — La sociedad participativa como una sociedad solidaria.—Un concepto amplio de democracia.—Vía para la recuperación.

Retomar la ruta de la previsión

VOLVER A LA SOCIEDAD PREVISORA, no es retroceder; sino volver, de nuevo, a ser previsores. En otras palabras: volver a las condiciones que permitan prever los problemas del futuro y los peligros en los que se encuentran los valores permanentes de nuestra nacionalidad. Es volver a enfrentar, desde la libertad y la responsabilidad, los nuevos retos de la tecnología, la preservación del medio ambiente y la interdependencia mundial. Es volver a prever, desde la fraternidad humana, las nuevas demandas y aspiraciones sociales, económicas y culturales que requerimos los costarricenses para los tiempos venideros.

Retomar la ruta de la previsión, es utilizar nuestra imaginación para determinar los cambios necesarios en el orden general;

esto es, los cambios que nos permitan volver a un camino de progreso y superación individual y comunitaria. Es imaginar y propiciar, mediante experimentación generalizada, las transformaciones necesarias en la organización del Estado; tarea que incluye la política educativa, la política social, la política económica y, en fin, los valores actuantes que promueven el avance social y cultural. Es tratar de inyectar a las fuerzas creadoras el dinamismo que les restó la sociedad intervenida, sustituta de la vieja sociedad previsora. Es comenzar por una rectificación de los errores que aquella introdujo en nuestro orden social. Es trazarse el propósito de que las acciones sean producto de la libertad y de las múltiples iniciativas; es decir, de un generalizado tanteo y error, condición indispensable para el progreso auténtico y para el disfrute de una paz creativa, de una solidaridad eficiente y de una justicia verdadera.

La sociedad previsora de nuestros abuelos, pudo construir el Estado de Derecho y la democracia costarricenses, e impulsar la educación y las garantías sociales; pero no pudo prever las nuevas modalidades de servidumbre que aparecerían. Aquella sociedad estuvo preparada para enfrentar las amenazas directas y frontales al régimen de libertad; pero no estaba preparada para enfrentar las que indirecta y veladamente se presentarían años más tarde para minar con golpes certeros los valores fundamentales de aquella sociedad. Valores que ahora debemos recobrar.

La sociedad intervenida de hoy, la de la presidencia imperial, la de la economía neomercantilista, la de la política social paternalista, la de la educación centralizada y, por todo ello, la que tiene características muy marcadas de sociedad neofeudal, requiere llenar muchas demandas para las que se necesitan respuestas tan legítimas como complejas. Las soluciones de hoy, claro está, han de ser distintas a las de ayer; no sólo porque así lo exige el tiempo actual, sino porque la nueva creación ha de incluir rectificaciones de fondo. ¡Y bien sabemos cuán difícil es rectificar! Pero además, soluciones distintas, porque se requiere atender las demandas sociales que, durante muchos años, se han mal atendido; y debemos hacerlo con soluciones eficientes y con-

gruentes con los valores de libertad y de responsabilidad que deben ser base y fundamento.

A la fórmula que deja en manos del Estado "la" solución de los problemas, hemos de enfrentar la fórmula que deja en manos de las personas, de las familias, de las comunidades y del pueblo, las soluciones de "sus" problemas; comenzando así por el convencimiento de que el gobierno, por lo general, más que la solución, es el problema.

La nueva sociedad deberá prever y enfrentar los cambios que se avecinan, pero también, con la experiencia acumulada, las amenazas constantes a sus valores. Lo que va de la sociedad previsora de ayer a la sociedad libre y justa que queremos construir, es lo que va de la previsión, que quizás hoy podemos calificar como un poco inocente de nuestros patricios, a la previsión curtida y madura que hemos de esperar de todo el pueblo costarricense.

Porque la previsión actual debe incluir la participación; y ésta es, algunas veces, competir, y otras compartir. Se requiere una sociedad en la que se compita, individual y socialmente, por conquistar el progreso y mayores espacios de libertad; pero, al mismo tiempo, es necesario que la comunidad comparta los alcances de ese progreso y de esa libertad.

La participación sólo es posible en libertad con su correspondiente responsabilidad. Ella supone la libre competencia, que no debe excluir, sino también suponer, la colaboración solidaria con quienes no pueden competir en condiciones de igualdad.

Participación libre

Esa es la participación libre y responsable de las personas, en sus proyectos de vida y en las formas de organización comunitaria, que se originan de la libertad y la responsabilidad de cada quien. Participar, significa tomar parte en algo; y sólo es concebible en el uso de la libertad. No hay verdadera participación, si es impuesta coactivamente. Tampoco hay participación, cuan-

do la única opción es elegir representantes que tomen las decisiones, porque ello no basta; inclusive hasta puede considerarse una renuncia a la responsabilidad, sobre todo cuando —como ocurre en el caso costarricense de hoy— los ciudadanos carecen de medios que puedan controlar eficientemente si los deseos de los representados son en verdad cumplidos por sus representantes.

En lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural, una sociedad participativa será aquella en que los individuos, las familias, las comunidades de vecinos, de estudiantes, de trabajadores, de empresarios y otras —así como las comunidades consideradas de acuerdo con sus divisiones territoriales (cantonales, provinciales, nacionales)—, toman parte directa y libremente en la toma de decisiones que los afectan. Se trata de una participación que no puede reducirse a elegir representantes políticos. La auténtica participación implica que los representantes políticos no pierdan el contacto con sus representados —los ciudadanos que los eligieron—, quienes deben de mantener sus derechos y libertades para influir, cada día más, en las decisiones que se tomen; y para asegurar, inclusive jurídicamente, que no se alteren sus aspiraciones y decisiones.

En el marco de una verdadera sociedad participativa, quienes gobiernen no deben alterar los derechos y la libertad de los ciudadanos, ni imponer metas arbitrarias o diseñar con soberbia los métodos para alcanzarlas; porque todo ello impide la experimentación y el descubrimiento como posibilidades de acción por parte de cada persona, la suma de las cuales ha de contribuir a la eficiencia y al progreso de todos.

Por ello, todo sistema de participación debe comenzar por el respeto al principio de subsidiaridad. Según este principio, la solución de los problemas debe quedar a cargo de la unidad más pequeña capaz de afrontarlos: primeramente el individuo, después la familia, luego la sociedad voluntaria, en seguida el barrio, distrito, cantón y provincia; y, sólo en último grado, la nación. La unidad próxima más grande debe dedicarse a resolver esos problemas, sólo cuando la más pequeña no está en condiciones de hacerlo. Y es que los problemas pueden ser mucho mejor resuel-

tos, cuando las soluciones están en manos de quienes los afrontan de manera directa, por ser ellos las personas que más los conocen. Modificar este esquema, es menoscabar la libertad y responsabilidad personales; y, con ello, la verdadera participación. Decía Pío XI en su *Quadragesimo Anno:*

> [...] queda en la filosofía social fijo y permanente aquel principio, que ni puede ser suprimido ni alterado: como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia industria pueden realizar para encomendarlo a una comunidad, así también es injusto, y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación del recto orden social, abocar a una sociedad mayor y más elevada lo que pueden hacer y procurar comunidades menores e inferiores. Todo influjo social debe por su naturaleza prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, nunca absorberlos y destruirlos.[1]

La participación libre debe ser competitiva

Competir no para destruir, sino para superarse cada día. El deporte es un buen ejemplo de la participación competitiva. Se compite en él con ánimo de participar, pero también con el de superar las propias marcas y las de los competidores. La competencia no tiene el sentido de avasallar a los demás, sino el de obligar a la superación constante (de unos y de otros). En el deporte, se compite en libertad y bajo reglas conocidas, fijas y predeterminadas, para alcanzar la victoria. Esa victoria adelanta los progresos del hombre. Y la constante superación en el deporte de las marcas individuales, nacionales y mundiales, es tan sólo un ejemplo de lo que la participación competitiva ha hecho en beneficio del ser humano.

Los beneficios de la competencia en lo político, en lo social, en lo cultural y en lo económico, son aun más elocuentes. En lo social y lo cultural, una sociedad competitiva será aquella en la que los individuos, aislada o asociadamente, pero siempre en libertad, diseñan y desarrollan sus propios proyectos sin alteración ni dirección de los gobernantes. En lo político, la competencia significa la libertad de acción, sea como elector o como candidato a un cargo de elección popular.

En lo económico, la competencia es la utilización del mercado como mecanismo fundamental desarrollado por la propia naturaleza humana, para permitir una eficiente coordinación de los planes económicos individuales. Mediante el mercado, se hace posible que cada persona se dé su propia vida, coordinando su acción social con sus semejantes y con cuerpos sociales intermedios; pero manteniendo su libertad para aceptar valores, siendo responsable de sus actos y adoptando decisiones con libre albedrío. Por otra parte, el mercado permite que todos los seres humanos utilicen el caudal pleno de los conocimientos dispersos en todos los hombres.

La superioridad de la participación competitiva en el mercado, para la resolución de los problemas económicos, se fundamenta también en su potencialidad para liberar las energías creativas de cada ser humano y aumentar sus conocimientos. El mercado, por ser el sistema más acorde con el orden espontáneo, permite el cumplimiento más natural de la vocación de los seres humanos para la iniciativa creadora; y, por ello, para el progreso —siempre dentro de las limitaciones del conocimiento, que no es un bien fijo, medido y limitado—.

El poder creador de la acción humana se expresa, fundamentalmente, en la capacidad de descubrir y en el aumento del conocimiento a disposición de la sociedad. Por eso, cuantos más centros de experimentación independiente existan, mayores posibilidades hay de acertar, de encontrar una mejor manera de hacer las cosas usuales, o de emprender nuevas faenas.

No en vano ha sido el Papa Juan Pablo II quien ha reconocido la iniciativa económica como un derecho fundamental del ser humano que promueve el bienestar general:

> Es menester indicar que en el mundo actual, entre otros derechos, es reprimido a menudo el derecho de iniciativa económica. No obstante eso, se trata de un derecho importante no sólo para el individuo en particular, sino además para el bien común. La experiencia nos demuestra que la negación de tal derecho o su limitación en nombre de una pretendida "igualdad" de todos en la sociedad, reduce o, sin más, destruye de hecho el espíritu de iniciativa, es decir, la subjetividad creativa del

ciudadano. En consecuencia, surge, de este modo, no una verdadera igualdad, sino una "nivelación descendente". En lugar de la iniciativa creadora nace la pasividad, la dependencia y la sumisión al aparato burocrático que, como único órgano que "dispone" y "decide" —aunque no sea poseedor— *de* la totalidad de los bienes y medios de producción, pone a todos en una posición de dependencia casi absoluta [...].[2]

Todas estas ventajas del sistema de mercado frente a la dirección centralizada, el dirigismo, el intervencionismo y el paternalismo deshumanizado de todos los tipos de socialismo —incluyendo el socialismo de los socialdemócratas—, impulsaron a los socialcristianos de la postguerra a adoptar la economía social de mercado, basada en la escuela de Friburgo; y en ello basaron su programa de acción en el campo económico. Sus resultados son conocidos como "el milagro alemán".

El pensamiento social cristiano alemán, resume los efectos positivos de la competencia, en los que se basa su "economía social de mercado", en los siguientes doce puntos:

1) promueve el crecimiento económico, 2) contribuye a alcanzar y conservar un mayor nivel de empleo, 3) contribuye a la estabilidad de precios, 4) sirve de control a los acuerdos salariales que puedan poner en peligro la estabilidad económica, 5) aumenta la flexibilidad de ajuste de la economía, 6) y la sensibilidad de reacción de los actores económicos privados, 7) obliga a realizar actividades innovadoras y creadoras, 8) y a reacciones más rápidas ante cambios en los deseos de los consumidores, 9) propicia una distribución del ingreso y la propiedad acordes con el rendimiento social, 10) reduce la necesidad de acción estatal en los campos de la estabilización, crecimiento, estructural y redistributivo; 11) conduce a una continuidad en la política económica, 12) reduce los requerimientos financieros y el despilfarro de recursos escasos en las intervenciones estatales.[3]

Creo que precisamente esto, por responder a unos principios muy sencillos, justos y aceptables, y sobre todo por tratarse de una experiencia que nada tiene de milagrosa, sino de racional, es lo que podría servirnos de guía a los costarricenses para emprender la tarea rectificadora de tantos errores que requerimos enmendar.

La sociedad participativa como una sociedad solidaria

Se trata de una participación simultáneamente libre y solidaria. Después de todo, la libertad sólo es posible en el marco de la correspondiente responsabilidad—externa e interna— del ser humano; porque no es posible la existencia de una sociedad participativa que renuncie a la fraternidad y solidaridad con aquellos que no pueden ejercer plenamente sus libertades. Al fin y al cabo, el hombre es un ser social; y es esa condición, la que le permite enriquecer su potencialidad creadora en virtud de la cultura y de la historia, de las cuales es receptáculo. La naturaleza de su ser le obliga a la solidaridad con sus semejantes, a atender el llamado moral de amor al prójimo que la prédica cristiana convierte en intransferible obligación personal: "Mi mandamiento es que os améis los unos a los otros como Yo os he amado". *(Juan,* XIV, 12).

La solidaridad nos obliga claramente a atender las necesidades de quienes, siendo nuestros semejantes, carecen de responsabilidad o no pueden ejercerla plenamente, como es el caso de los minusválidos, los huérfanos y los ancianos desvalidos. También ella nos llama a la acción en favor de los marginados, de las familias a las cuales sus dotaciones personales les impiden alcanzar un nivel de vida mínimo, compatible con la riqueza que históricamente haya acumulado la sociedad. Sobre todo nos llama a la acción que signifique rescate o, en otras palabras, ayuda para que se ayuden a sí mismos. Esta obligación es ante todo personal e íntima de cada ciudadano; pero, por cuanto no podría haber seguridad en la atención de todos los casos al amparo de iniciativas individuales, las sociedades están llamadas a establecer instituciones con ese propósito. Esto es, instituciones que permitan asegurar un mínimo de bienestar material a los marginados, en relación con el grado de desarrollo alcanzado.

Ese mínimo de bienestar asegurable a todos los miembros de la colectividad, independientemente del valor que el mercado otorgue a su contribución al proceso productivo, debe ser determinado y ejecutado dentro de dos limitaciones. Por una parte, no debe ser igual al alcanzado por las personas en condiciones "normales", con ingreso salarial, para quienes la "norma" correspon-

de a la situación histórica de desarrollo, pues ello conduciría La que los ayudados prefieran la inacción frente a la participación en el esfuerzo productivo y debilitaría la obligación moral al trabajo, en perjuicio del nivel de vida de la comunidad. Por otra parte, los instrumentos que se adopten para asegurar este mínimo de bienestar, sí deben actuar de conformidad con las leyes de la participación competitiva en el mercado, aplicando sus principios y no violándolos. Y es que, esto último, conllevaría la destrucción de la eficiencia económica. Tal eficiencia, en última instancia, es *conditio sine qua non* para que sea posible financiar la acción social del Estado y de las comunidades menores en favor de los grupos más pobres.

Un concepto amplio de democracia

La reconstrucción de los valores de la previsión, de la libertad y de la participación, obliga a replantear nuestro concepto de democracia.

Por encima de todos los significados que se han dado a esta palabra, la democracia es, principalmente, un sistema de discusión inteligente para llegar a acuerdos entre seres humanos. Esto es algo que puede asegurarse, porque con la democracia los seres humanos aspiran, de manera prioritaria, a lograr un sistema del que puedan surgir unas reglas generales aplicables a todos los ciudadanos, como un medio para afrontar civilizadamente las distintas voluntades y opiniones.

En la democracia, el establecimiento de estas reglas comunes se pretende lograr en virtud de un acuerdo y no de una imposición. Y la regla sencilla que aplicamos, para determinar ese acuerdo, es el imperio de la mayoría, pero con respeto a las minorías. Si esto es una concepción aceptada, hay tres razonamientos que surgen de inmediato como constitutivos y fundamentales dentro del funcionamiento de la democracia.

No puede haber un sistema de discusión, si no hay independencia de criterios. La independencia de criterios es fundamental para que sea posible la discusión. Las mentes podrían ser

obligadas a aceptar un tipo de imposición, cuando hubiera alguien que todo lo supiera. Si Dios dedicara su tiempo a manejar los detalles de nuestra sociedad, no habría necesidad de aunar las diversas mentes porque habría un sólo conocimiento total y absoluto. De esta forma, la ignorancia viene a ser un factor fundamental para la existencia de criterios independientes. Pero además de esto, tal ignorancia es razón suficiente para que nadie pueda imponer legítimamente su criterio a los demás; porque el criterio final debe ser resultado de la discusión. De ahí que la libertad sea indispensable, y que este binomio de libertad e ignorancia sea uno de los elementos constitutivos necesarios para que se pueda dar, y pueda funcionar, un sistema democrático.

Para que de una discusión salgan acuerdos, y para que las partes concurrentes en ella lleguen a alguna conclusión, es indispensable que puedan participar, que puedan tener y puedan ejercer el derecho de contribuir con sus puntos de vista a la toma de decisiones. Y, entonces, la participación emerge como otro elemento —también constitutivo— de la democracia, al igual que la libertad.

Y esta libertad y participación, con la que en buena parte nos movemos dentro de la democracia, nos conduce a su vez a una conclusión distinta de la que a menudo oímos. O sea, que la democracia es simplemente un método o un procedimiento y que, como tal, es neutro frente a las finalidades del grupo en que se aplica. Considero que en ello hay un error, porque la democracia no es neutra frente a los valores y alas finalidades de la sociedad. Si para que la democracia pueda funcionar se requiere que haya libertad y que haya participación, la democracia constituye un sistema de toma de decisiones cuyo ejercicio conduce al establecimiento de una sociedad libre.

Precisamente, por ello, la libertad y la participación, como elementos consustanciales a la democracia, están presentes en la forma de organizar el poder para el funcionamiento de una sociedad democrática. Y esta organización requiere, para que mantenga tal configuración, a la par de la aplicación de ese método, la adopción de una determinada estructura y unas específicas características. A la vez, la organización del poder también va a

configurar un tipo de economía, ya que no todo tipo de economía es compatible con una sociedad democrática.

Lo anterior, puede parecer un lugar común y puede pensarse que realmente concluir que la democracia implica una determinada organización de poder y una determinada forma de economía, compatibles con la libertad y con las posibilidades de participación de los miembros de esa sociedad, no es haber avanzado mucho; porque lo que se ha logrado es sólo exprimir rasgos inherentes al concepto de democracia. Y, estricta y racionalmente, así es.

Sin embargo, desde el punto de vista histórico y a la luz de lo que precisamente estamos analizando —el tema de nuestra sociedad intervenida y la necesidad de rectificar los errores que ella ha creado—, resulta muy importante lo concluido. Porque bien sabemos cuánto se insiste en tratar de hacer compatible una forma de organización política, como la democracia, con una forma de organización económica, como la planificación centralizada. Si lo que he inferido anteriormente es correcto, esta estructura institucional resulta incompatible o contradictoria, porque una forma excluye a la otra; o, si el asunto no opera estrictamente apegado a la teoría, lo que sucede es que predomina una sobre la otra, pero no podrían integrarse. Así lo demuestra los vanos intentos que, durante tantos años, fueron dirigidos con ese propósito. La libertad política y la libertad económica tienen sus elementos comunes en el individuo que las disfruta. Y es así como, al eliminar una, se debilita sustancialmente la otra. De ahí la grave falta que cometen los socialdemócratas en querer un sistema con la primera y sin la segunda: si la vida económica es parte importantísima de cada persona, el sometimiento de ésta por parte del Estado, la condiciona y la vuelve vulnerable a las presiones del Estado en todos los otros aspectos y en todo lo demás. Porque, en realidad, existe una íntima relación entre democracia y economía de mercado.

Obviamente, la más importante de las características de una economía libre y participativa —esto es, de una economía que permita que se mantengan los sistemas o los principios de libertad y de libre participación para los integrantes *de* esa sociedad,

a fin de que sea compatible con el mantenimiento de la democracia, consiste en que las decisiones económicas de los individuos puedan ser tomadas por ellos mismos. O sea que las personas puedan actuar como seres libres, lo cual significa que debe procurarse una organización basada en planes económicos individuales; o, si se quiere, en multiplicidad de planes. Esta estructura de planificación es contraria a una visión centralizada de la sociedad, la cual se fundamenta en la idea de que alguien puede tener todo el conocimiento y, en consecuencia, él debe imponer su plan económico y su visión económica a la sociedad. En verdad, lo que propone es que un grupo muy específico de personas —las que tienen el poder dentro del gobierno—, posee más conocimientos y mejores valores morales que el resto de la comunidad, por lo cual se siente con facultad de imponer a todos una forma de organización. Desde luego, esta actitud imposibilita la toma de decisiones, mediante la discusión inteligente y la libre concurrencia de voluntades independientes, para llegar a un acuerdo. ¿Acaso no está claro que esto nos lleva fuera de la democracia, bien a un sistema aristocrático, a un sistema feudal o a un sistema totalitario de cualquier tipo?

Por el contrario, la existencia de multitud de planes individuales, nos obliga al establecimiento de un mecanismo de coordinación, a diferencia de cuando se trata de un plan centralizado, para el diseño de la actividad económica; porque, en este caso, el plan mismo es el elemento de coordinación, lo cual significa que ésta queda anulada de hecho. Pues bien: precisamente, al sistema de coordinación de los planes individuales en el campo económico, es a lo que llamamos mercado. Corresponde a lo que, en el campo de la organización política, llamamos sistema electoral, con su organización para determinar reglas y para la toma de decisiones públicas.

Dentro de esta concepción amplia, y no neutral, de democracia, se requieren dos características principales en la organización del poder. La primera es el reconocimiento pleno e indudable de que los derechos humanos son valores independientes de cualquier concesión gratuita o específica, por parte del poder político organizado. Pero, como valores que son, aun cuando independientes y separados de su aceptación gratuita por parte de

una autoridad, sí están sujetos a que la sociedad misma los considere como tales. La segunda, es la generación de las garantías políticas para los ciudadanos, lo cual implica limitaciones al ejercicio del poder estatal; porque, sin esas limitaciones, se anularía la posibilidad de que exista la libertad que propicia la discusión inteligente para llegar a acuerdos.

La concreción de estos dos principios básicos es lo que fundamenta el Estado de Derecho. Su esencia consiste en que la acción de las autoridades políticas se someta a reglas preestablecidas que delimiten los campos de esa acción, que señalen esferas de competencia sólo dentro de las cuales se puede actuar, y reglas que instituyan la garantía de que eso será así. En síntesis: debe existir la limitación del poder mediante su división en poderes, como lo estableció Montesquieu, para lograr su equilibrio, para evitar la arbitrariedad y para que se abran posibilidades de revisión; por ejemplo, de la revisión judicial de las acciones de los otros poderes.

Pero, además de esta visión del Estado de Derecho, hay algo que empieza a aparecer, a aflorar en el pensamiento de finales del Siglo XX, como otra característica o como otra concepción que ha de agregarse, aunque todavía no ha logrado la convicción tan arraigada con la que ya cuentan esos dos principios. Sin embargo, es probable que, en las próximas décadas, sea una idea cada día más convincente. Es la idea de que el desarrollo o el progreso, para que permita una existencia en libertad y participación, requiere que los sistemas de distribución se fundamenten en el incentivo, y no en el privilegio. En otras palabras, en el reconocimiento al aporte y esfuerzo de cada quien, y no en el otorgamiento de las dádivas originadas de las influencias especiales que grupos y personas logran alcanzar del poder político, y que han sido tanto mayores cuanto más imperfecto sea el Estado de Derecho.

Se trata de un análisis inherente a la forma de distribuir el poder en una sociedad. Está relacionado, fundamentalmente, con el hecho de que los privilegios son gratuitos regalos por parte de la autoridad, y con la consecuencia de que con ello se están defendiendo, en alguna forma, esferas de acción excluyente pa-

ra que ciertas personas tengan feudos; o sea, situaciones de fuero especial que se presentan más o menos como inalterables. Cuando esto se da, como se da en la Costa Rica correspondiente a la sociedad intervenida de hoy, se restringen las posibilidades de libertad en la formación de planes individuales, porque se pierde lo que en el campo económico llamamos la "libertad de entrada" factor muy necesario para evitar la formación de monopolios. Pero, desde luego, el fenómeno es mucho más generalizado y no se concreta sólo al campo de la economía; se da en las organizaciones sociales, en la organización política, en las artes y la cultura, y en todos los campos. Es lo que en el capítulo IX describí como neofeudalismo y que así se define porque, la distribución de una parte importante de la producción en la sociedad, se hace mediante reglas preestablecidas de privilegio en favor de determinados grupos.

Acabo de señalar que vamos a ir comprobando, conforme pasen los años, un movimiento conducente a aceptar que uno de los elementos esenciales para mantener una sociedad libre y participativa, ha de ser la disminución de esferas de privilegio; y que ese va a ser un proceso constante en favor de aumentar las esferas de incentivo. O sea, de aquello que valora y respeta la relación entre lo que la persona recibe y lo que significa su aporte a la producción; esto es, la distribución de acuerdo con la forma como la sociedad valora libremente el esfuerzo que recibe de sus miembros.

Algo parecido a la interpretación que le damos al propósito señalado por el señor Gorvachev para la sociedad socialista:"Que se tenga, de cada quien según sus capacidades y se dé a cada quien según su trabajo"[4], con una concepción bastante distinta de la que ha sido usualmente para tales sociedades. La diferencia con la actual declaración de la perestroika, está en que nosotros queremos que ese incentivo se dé en un ambiente de plena libertad; con un Estado que no sea el amo y señor, sino coordinador imparcial de iniciativas.

En consecuencia, otro elemento que vamos a ver desarrollándose en los próximos años, como ingrediente constitutivo de la democracia y como una de las características que ésta requiere para su vigencia, va a ser la existencia de garantías económi-

cas, en la misma forma como existen las garantías políticas. Me refiero a las garantías económicas, cuya característica esencial sea una verdadera delimitación del poder político en el campo económico; porque ello constituye la auténtica defensa de los derechos de las personas a ser dueñas del fruto que obtengan por su trabajo, con base en un sistema de incentivos que elimine por completo, aunque sólo pueda hacerse poco a poco, la esfera de los privilegios.

En verdad, todo esto se ha venido desarrollando en el pensamiento de los últimos años en Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, relacionado con la ampliación del área de la constitucionalidad. Está unido a la necesidad de extender y asegurar el sistema político de pesos y contrapesos, para que el poder controle al poder.

Tal necesidad significa el control de los monopolios —políticos, sociales, económicos—, y en parte es un requerimiento del avance de la tecnología. El desarrollo de las nuevas capacidades de informática, de las nuevas posibilidades de comunicación y de manejo del conocimiento, puede conducir a que el crecimiento del poder político sea enorme. Por lo consiguiente, plantea la necesidad constante de prever la limitación de tales excesos de poder en manos del Estado.

Y ello es especialmente importante en el caso de Costa Rica, porque enfrentamos el fenómeno muy específico, señalado en los Capítulos VI y VII, de lo que llamo la *Presidencia Imperial,* o concentración del poder, no el Estado como ente más amplio, sino en el Presidente de la República de manera muy específica. Esto nos obliga a los costarricenses, con mayor urgencia aún, a que propiciemos la defensa constante del sistema de frenos y contrapesos, para asegurarnos de que el poder para siempre ha de controlar al poder.

También el aumento y la extensión de la constitucionalidad, tema de gran importancia actual, tiene relación directa con el descubrimiento —que es increíble se haya dado solamente en los últimos años, porque una vez conocido resulta lugar común y muy evidente— de que los funcionarios públicos, lo mismo que los políticos, cuando actúan en ejercicio de sus cargos defienden

intereses personales. Y es que realmente son personas con intereses propios, funciones propias, necesidades propias; personas que no actuán sólo en función de las organizaciones que representan. En fin, que son seres humanos iguales a quienes actúan en la empresa privada, o en los otros sectores de acción humana.[5]

El descubrimiento de esta verdad de Perogrullo, nos ha llevado, en el campo de la constitucionalidad, a la determinación de la incesante necesidad de buscar cómo diseñar las instituciones públicas de forma tal que, inclusive cuando las personas que las dirigen busquen sus intereses particulares, sean conducidos por una nueva mano invisible a buscar el bien común. Y el diseño de estas reglas de constitucionalidad, para conformar así nuestras instituciones, nos conduce a incorporar nuevas reglas constitucionales que refuercen la idea de las garantías económicas, asunto al cual me refiero en el capítulo XIII.

Vía para la recuperación

Postulada esta concepción de la democracia y de la participación libre, solidaria y competitiva, corresponde analizar algunas de sus conclusiones correspondientes. Porque, a partir de tales premisas y de otras que he expuesto a lo largo de esta obra, quiero sugerir una vía para recuperar los mejores valores de la sociedad previsora con la mira puesta en el porvenir; unas fórmulas que nos permitan dejar atrás los elementos de la sociedad costarricense "neofeudal y neomercantilista" de hoy, sin renunciar a los principios de nuestro origen histórico y político. En concreto, sugiero y propongo: oponer a la Presidencia Imperial, *una democracia participativa;* a la economía estancada, *una economía eficiente;* a la cultura manipulada y estatizada, *una cultura libre y espontánea;* al paternalismo estatal, *la fraternidad de una sociedad solidaria, justa y respetuosa de la dignidad humana* de quien recibe la ayuda individual y social de los demás.

La tarea propuesta, supera las fuerzas de un hombre, y de un gobierno, y de un partido. Va más allá de las disposiciones que puedan tomarse durante un cuatrienio; y, sobre todo, requiere una continuada participación y colaboración de todos los costarricenses.

Capítulo XII

Una democracia participativa: los cambios políticos y jurídicos

Control del poder por el poder misma—Las reformas políticas necesarias.—El Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas.—La reforma y el fortalecimiento del Poder Legislativo.—Fortalecimiento del Poder Judicial y de los medios jurídicos de control.—La revalorización y el fortalecimiento de las municipalidades.—Nuevas formas de participación política.—Revalorizar el Estado de Derecho.

Control del poder por el poder mismo

LA ULTIMA OBRA DE LA PREVISION, *la Constitución de 1949,* pretendió, en el decir de nuestros propios constituyentes, limitar al Poder Ejecutivo. Casi todos los analistas de nuestra reciente historia constitucional,[1] parecen coincidir en que tal Constitución, vigente hoy, intentó limitar y controlar al Ejecutivo en beneficio, tanto de la Asamblea Legislativa como de la descentralización administrativa. Sin embargo, la práctica y la legislación posteriores operaron en senti-

do contrario. Lejos de limitarse y controlarse, el poder ha venido agrandándose y concentrándose en una verdadera "Presidencia imperial". Y no se trata tan sólo de una concentración de poder político, sino —lo que es igualmente peligroso— de una gravitación cada vez más fuerte de lo económico, social y cultural alrededor del grupo político gobernante, encabezado por el Presidente de la República.

Las sociedades necesitan del poder político que implica el Estado, porque resulta necesario e inevitable para la propia vigencia de la libertad. Pero lo importante es que la capacidad de imponer coacciones o sanciones, opere dentro de un estricto marco, limitado y controlado con el único propósito de salvaguardar los derechos de las personas. Para ello precisamente se requiere la existencia de unos poderes divididos y contrapesados entre sí. Este asunto es básico y, por consiguiente, se hace necesario insistir en él.

Mi propuesta de que se debe volver a la libertad dentro de este marco, impone hoy una democracia participativa, una economía eficiente, y una sociedad culta, solidaria y justa.

Las reformas políticas necesarias

Alcanzar una democracia activa con gran participación de los ciudadanos, obliga a la reinstalación, madura y curtida, de una verdadera y operante división de poderes que limite nuestra Presidencia Imperial.

Pues bien, para lograrlo, debemos devolverles a los ciudadanos funciones en lo económico, en lo social, en lo educativo y en lo cultural. Asimismo, debemos fortalecer la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial (limitados ambos por derechos y principios constitucionales). También debemos devolver la autonomía política a las entidades descentralizadas; y, de manera especial, debemos revitalizar las funciones municipales.

Por otra parte, debemos prohibir las atribuciones esencialmente legislativas que hoy poseen entes administrativos centra-

les y descentralizados; es decir, recuperar, en los hechos y en el derecho, los principios que obligan a dejar materias reservadas a la ley: impuestos, derechos constitucionales, instituciones autónomas, presupuesto y otras. Asimismo, debemos revisar las normas de control financiero y presupuestario de los entes públicos, para que tal control sea auténtico y, de manera especial, debemos restringir las atribuciones discrecionales e impropias del Banco Central. Debemos buscar nuevas fórmulas de participación por parte de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan. Debemos democratizar los partidos políticos, porque se han ido convirtiendo, de instrumentos de la democracia que deberían ser, en medios de concentración del poder, lo que implica su desnaturalización. Debemos revitalizar el sentido de servicio de los funcionarios públicos, para lograr el máximo posible de eficiencia. En fin, debemos revalorizar el Estado de Derecho, la democracia y los valores permanentes de la libertad.

Es necesario que la reforma política sea completa, coherente y conforme con los lineamientos constitucionales vigentes (a los que deben agregarse, más que cambios sustanciales, nuevas garantías para los derechos existentes: en particular las garantías económicas y los mecanismos de participación popular en la toma de decisiones y de protección jurídica de éstas y de aquéllos). Las primeras tareas en esta materia son, pues, el fortalecimiento del individuo y de las comunidades espontáneas no estatales (familiares y comunales en primer lugar), y la recuperación —en los hechos— de los principios y derechos constitucionales en beneficio de tales grupos y comunidades.

Las reformas constitucionales que considero necesarias, deberán instarse por la vía de las reformas parciales y mediante el acuerdo de los sectores mayoritarios de la sociedad costarricense. La vía de una constituyente sólo provocaría desasosiego e inseguridad en los ciudadanos y en la inversión necesaria para la estabilidad y crecimiento económicos que propugnamos. Pero, si las reformas parciales a la Constitución no fueran posibles, creo que se debe preferir la vía de las reformas legislativas; ya que, aunque éstas no cumplieran plenamente el propósito de las parciales, sí pueden significar un paso adelante en la meta propuesta. Al fin y al cabo, hemos de reconocer que nuestra Constitución

actual, bien que defectuosa como todas las constituciones, incluidas las democrático-liberales de Occidente, ofrece un marco político y jurídico adecuado para la consecución de los fines de libertad, solidaridad y desarrollo en los que creemos la gran mayoría de los costarricenses.

Pero, volviendo al tema de la recuperación de los principios y valores constitucionales, deseo enunciar a continuación los requisitos de tan grande empresa:

1).- Devolver a los ciudadanos, individual y socialmente organizados, sin perjuicio de los derechos legítimos de los funcionarios, las actividades estrictamente empresariales que hoy tiene a su cargo el sector público (privatización).

2).- Desregular aquellas actividades individuales y sociales que puedan desarrollarse sin sujeción a directrices gubernamentales previas o específicas (las que quedarían sujetas a normas generales y abstractas, y a sanciones por abuso, aplicables a todos en condiciones de igualdad).

3).- Limitar, hasta donde sea posible, el ejercicio de atribuciones discrecionales de los gobernantes, mediante reglas y principios constitucionales, internacionales y legales plenamente operativos (recuperación auténtica del principio de legalidad en la actuación administrativa del Estado y de los entes públicos).

4).- Reconstruir un verdadero y operante sistema de pesos y contrapesos entre los distintos ámbitos de poder público, estatal y municipal (para lo que es necesario el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial frente al ejecutivo; lo mismo que la recuperación de la autonomía política y administrativa de los municipios y de las instituciones que en verdad deben ser autónomas).

No se trata, por supuesto, de desmantelar el Estado; y mucho menos las tareas de bienestar social que éste desarrolla o pueda desarrollar en beneficio de la seguridad ciudadana, social y nacional, o del bienestar de los costarricenses en general, sino tan sólo de la actividad estrictamente empresarial realizada por

el Estado y de las actividades distorsionadoras. No se trata de librarlo todo a las fuerzas del mercado, sino tan sólo aquéllas áreas donde éste opera en forma más eficiente o en beneficio de los individuos y de la colectividad. No se trata tampoco de restringir la actividad social del Estado. Todo lo contrario: se trata de hacer más eficientes y más solidarias las acciones de bienestar, en pro de los sectores más desfavorecidos de la sociedad costarricense.

El Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas

En lugar de una Presidencia Imperial con poderes discrecionales —casi absolutos—, se requiere una *presidencia limitada,* orientadora, coordinadora, previsora y "ejecutora" de directrices generales de los individuos y de los otros poderes del Estado (particularmente del legislativo). Por ello, hay que limitar, en primer término, el poder del Presidente y de sus ministros, restringiendo y reglando sus competencias discrecionales, y sacando de su órbita de influencia directa ciertas atribuciones que hoy absorbe —de hecho o de derecho— con respecto a los órganos autónomos, los municipios y los mismos funcionarios gubernamentales.

En ese sentido habrá que impulsar las reformas legales pertinentes, para devolver independencia política a las instituciones que en verdad deban ser autónomas: en primer lugar, eliminando el actual sistema de presidencias ejecutivas y, a la vez, recuperando para los gerentes sus atribuciones administrativas originales. Es necesario, pues, que las juntas directivas sean nombradas conforme al sistema que rigió antes de la aparición de las leyes del 4-3 y de las presidencias ejecutivas. Así, las juntas directivas deben integrarse de tal manera, que sólo dos directores de cada una sean nombrados al inicio del gobierno, para que los demás sean nombrados al inicio de cada uno de los siguientes tres años de la Administración.

Estas entidades deberán estar estrictamente sujetas a los controles de legalidad y desviación de poder, por parte de los órganos del Poder Judicial y de la Contraloría General de la República. Deben también estar sujetas, tanto a las directrices gene-

rales (no específicas) que dicten el Poder Legislativo (artículo 188 de la Constitución) y el Presidente de la República (artículo 26 de la Ley General de la Administración Pública), como a las directrices generales de gasto público. En casos extremos, y de acuerdo estrictamente con los procedimientos legales previstos, podrá acudirse por tiempo limitado (nunca mayor de 3 meses), al establecimiento de juntas interventoras que aseguren la continuidad y moralidad de los servicios públicos propios de tales instituciones. En todo caso, no deben delegarse en estos entes descentralizados, atribuciones reservadas a otros órganos constitucionales (particularmente a los municipios); ni sus reglamentos deberán, de ninguna manera, alterar derechos de personas ajenas al servicio que la ley estrictamente les encomiende.

Pero la reforma a las instituciones autónomas, no ha de reducirse a la recuperación de su independencia política. Es también necesario revisar sus atribuciones y el cumplimiento de sus cometidos. Algunas de ellas —particularmente las empresariales— es necesario que sean traspasadas paulatinamente al sector privado, sin demérito de las que sea indispensable que sigan operando paralelamente. Y, en relación con las de estricta función pública, deberá estudiarse en cada caso la posibilidad de su traspaso a las municipalidades o a los poderes del Estado. También es necesario prohibir que las instituciones autónomas puedan, por sí mismas, aprobar aumentos en las cargas sociales; tal es el caso de las cuotas obrero–patronales que financian los programas de seguridad social. Estas atribuciones, como las de aprobar impuestos, deben corresponder exclusivamente a la Asamblea Legislativa y, en lo que les corresponda, a las municipalidades.

Para el debido control de las instituciones descentralizadas, paralelo a la recuperación de las potestades legislativas de nuestra Asamblea, conviene asegurar la operación de una Autoridad Reguladora de Servicios Públicos que dé su aprobación a los costos correspondientes de los servicios públicos, cuyos importes no sean fijados por ley. Se trata, en lo fundamental, de convertir el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) en un ente regulador de todos los servicios públicos, que no sólo apruebe las tarifas, sino que además tenga función contralora sobre la forma de llevar a

cabo la prestación de esos servicios. Se pretende asegurar que los usuarios no estén sometidos al cobro de tarifas que, en buena parte, constituyen verdaderos "impuestos ocultos"; con el agravante de que éstos han servido en el financiamiento de actividades ajenas al servicio para el que está destinada cada institución, encareciéndolo arbitrariamente o desfinanciándolo irresponsablemente.

Los lineamientos básicos de esta institución, se encuentran definidos en el proyecto que presenté a la Asamblea Legislativa sobre Derechos y Garantías Económicas. Dice, por ejemplo, en su Artículo 76:

> Las tarifas, tasas, contribuciones y demás exacciones correspondientes a la prestación de servicios públicos cuyos importes no hubieren sido fijados por ley, y el precio de los bienes o servicios de las empresas del Estado, serán fijados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos. Dichas tarifas, precios o tasas, se determinarán con base en los costos ordinarios y necesarios para producir el bien o servicio, podrán incluir un crédito adecuado sobre la inversión para financiar la expansión normal de la actividad, y se cobrarán uniformemente en proporción al uso del servicio. No podrá la Asamblea Legislativa delegar total o parcialmente su potestad exclusiva de establecer impuestos, tasas, sobretasas ni otras contribuciones nacionales y deberá aprobar, mediante ley, las contribuciones obrera y patronal a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, podrá autorizar a las municipalidades a modificar las correspondientes contribuciones mediante aprobación por votación, no menor de dos tercios de la totalidad de los miembros del correspondiente Consejo Municipal, de conformidad con la ley.

También, en el marco de las reformas a las instituciones autónomas, es necesario revisar la estructura y funciones del Banco Central. Más que funciones de servicio, el Banco Central desarrolla funciones típicas de poder público; y, en tal sentido, la independencia de sus atribuciones monetarias y de sus directores es aún más necesaria. En lo que atañe a su independencia, es un avance haber vuelto al viejo sistema de elección de su junta directiva en la que debe participar un sólo ministro.[2] En lo que atañe a sus atribuciones, debe, en primer lugar, recuperar su sentido original, limitándose en forma estricta al cumplimiento de

sus funciones monetarias, crediticias y de control financiero; puesto que no ha podido cumplirlas a cabalidad, por estar dedicado a tareas que sobrepasan su razón de ser. El desarrollo de la economía costarricense, la ocupación plena de los recursos productivos, la estabilidad económica general, la diversificación de la producción nacional, son tareas que hoy le impone su legislación,[3] pero que están más allá de lo que corresponde a los órganos públicos en una economía social de mercado que deben desarrollar los ciudadanos, o —subsidiariamente— los poderes del Estado en el marco de sus competencias; pero no el Banco Central. Para el logro de esas metas lo que en verdad se requiere, por parte del Banco Central, es el eficiente manejo del circulante y de los controles financieros en general.

Pero la más importante limitación de las funciones del Banco Central, debe estar referida al marco de sus atribuciones "legislativas". En tal tesitura, la Asamblea Legislativa debe recuperar la exclusividad, conforme a nuestra Constitución, de las materias reservadas a la ley, para lograr el marco jurídico dentro del cual las personas pueden libremente contratar sobre objetos lícitos. En particular, la aprobación exclusiva del aumento o disminución de los impuestos y tributos nacionales (Artículo 121.13 de la Constitución); la contratación de empréstitos que se relacionen con el crédito público (Artículo 121.15 de la Constitución). Estas atribuciones han sido delegadas indebida e inconstitucionalmente (Artículo 9 de la Constitución), poniéndolas en manos del Banco Central o del Poder Ejecutivo, por la misma Asamblea Legislativa.

La reforma y el fortalecimiento del Poder Legislativo

En una democracia como la nuestra, corresponde al Poder Legislativo la representación nacional de los distintos sectores políticos y territoriales de los ciudadanos; y, por ende, el definir los fines y los límites generales del ejercicio del poder (legislar); asimismo le corresponde el control político de tal ejercicio. Desde esta perspectiva, al Ejecutivo corresponde *ejecutar* aquellos fines que —y dentro del respeto a los límites—, el pueblo directamente o por medio de sus representantes le ha fijado. El que en

nuestros tiempos y en nuestro país, sea el Presidente de la República quien dicta los fines generales y la política a seguir, y que la Asamblea Legislativa sea una mera criba que los aprueba o desaprueba, sólo es una perversión de los valores políticos a la que hemos llegado. Esa perversión, es el principal fruto de la Presidencia Imperial que hoy domina nuestra vida política. De ahí que, para revertir esa tendencia, sea indispensable que el legislativo recupere sus funciones propias y represente más fielmente al electorado nacional. Al mismo tiempo, sin embargo, conviene mantener y ampliar los mecanismos de protección jurídica y política contra los excesos en que puedan incurrir nuestros diputados.

Para lograr el fortalecimiento del Poder Legislativo, lo más importante y decisivo es rescatar el respeto por los principios constitucionales que establecen reservas legales en favor de la Asamblea Legislativa. Para ello, basta una reforma que permita el control jurisdiccional de las reservas legales garantizadas constitucional y legalmente. Y es evidente que la condición requerida supone el respeto al artículo 9 de la Constitución, que prohíbe delegar el ejercicio de las funciones que les son propias a cada uno de los poderes del Estado. En este sentido, las materias reservadas a la ley, como la regulación (limitación dentro del respeto de sus contenidos esenciales) de los derechos constitucionales e internacionales; la creación, derogación, aumento o disminución de los impuestos y contribuciones nacionales; la aprobación o modificación de los presupuestos del Estado; la aprobación de empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público; la creación de instituciones del Estado y otras, deben volver a quedar exclusivamente en manos de la Asamblea Legislativa (sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes). Conviene también, en aras de garantizar estos principios, que los decretos que deban reglamentar las leyes se limiten exclusivamente a ello: a reglamentarlas —esto es, a integrarlas—, y no a ampliar o a alterar sus contenidos o su espíritu con excepciones normativas. Al mismo tiempo, de nada valdrá el respeto a las reservas legales y su corolario de regulación mínima, si la Administración puede desarrollar sus atribuciones al margen de la ley. Por eso, la importancia de revalorizar y asegurar el cumplimiento cabal del principio de legalidad (habilita-

ción legal previa para el ejercicio de la función administrativa del Estado), y de las prohibiciones relativas a los excesos y desviaciones de poder. La violación o desnaturalización de estos principios, por los funcionarios o entes públicos, no puede ocurrir sino en demérito de las funciones encomendadas a nuestra Asamblea Legislativa.

Lograr lo anterior implica, por lo menos, la prohibición de todas las delegaciones legislativas operadas en beneficio del Ejecutivo o de los entes públicos. Interesa, en particular, la prohibición *1)* de reglamentaciones ejecutivas a las libertades de los ciudadanos, *2)* de las potestades, ahora otorgadas al Banco Central, para cambiar el marco de la contratación privada, 3) de las "atribuciones" impositivas (para crear o modificar los impuestos y contribuciones nacionales) de los entes públicos (del Ejecutivo y del Banco Central), *4)* de los impuestos encubiertos mediante aumentos del costo de las cargas sociales, o de los bienes y servicios que dispensan (los ejemplos de nuestra realidad son abundantes), 5) de las posibilidades de endeudamiento interno, pero sobre todo internacional, de esos mismos organismos (en especial —repito— del Banco Central), *6)* de modificaciones encubiertas a los presupuestos del Estado y de las instituciones públicas, y 7) de gastos sin presupuestos.

La contrapartida fundamental a las atribuciones legislativas, es el respeto a las normas, derechos y principios constitucionales (a los que se adhieren, lógicamente, las garantías reconocidas internacionalmente). Es necesario, para asegurar la vigencia del propio Estado de Derecho, garantizar la jerarquía jurídica de esos valores frente a las mayorías pasajeras de los parlamentos y de los gobiernos. La ampliación del control jurisdiccional de constitucionalidad y de licitud internacional de las leyes, decretos y actos públicos en general, es una vía insoslayable para lograr esos objetivos. Conviene, sobre todo, que los poderes públicos —los diputados, los ministros, los magistrados, los funcionarios— no olviden nunca que *"las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a terceros, están fuera de la acción de la ley"* (Artículo 28 de la Constitución). Si tales acciones están fuera de la ley, con mucha mayor razón lo están cuando se trata de los simples decretos y actos administra-

tivos. La operación efectiva de ese principio de libertad y el respeto, por parte del legislador, de los contenidos esenciales de cada uno de los derechos constitucionales, harían innecesarias buena parte de todas las otras garantías previstas constitucional, legal y judicialmente.

Estos recaudos, sin embargo, no son suficientes hoy —a la luz de la experiencia jurisprudencial de la Corte Suprema—, si no se especifican expresamente las garantías constitucionales de orden económico. Y, como se ha demostrado, no basta que la Constitución señale los derechos —de libertad en general (Artículo 28), de inviolabilidad de la propiedad privada (Artículo 45), de libertad empresarial (Artículo 46) y de trabajo (Artículo 56), lo mismo que el fomento a la producción (Artículo 50) y el equilibrio de los presupuestos del gobierno y de sus instituciones (Artículo 176)—, para dar seguridad al ciudadano, frente a los desmanes y arbitrariedades que en el campo económico cometen los gobiernos. Es necesario agregar a la Constitución un capítulo de *Garantías Económicas* que contribuya a que todos esos derechos sean reales.[4]

Al margen de los mecanismos jurídicos, resulta de especial importancia volver por los fueros de que los diputados sean conscientes de sus limitaciones, las del parlamento y las del país *en* general, para que se cumplan las prohibiciones constitucionales de aumentos subrepticios de sus salarios y las odiosas autoexoneraciones impositivas. Se debe recuperar la prohibición constitucional, en mala hora eliminada, de que los diputados no pueden legislar en beneficio propio.

En lo que se refiere a revisar la representación legislativa, resumo aquí algunos de los conceptos expresados en mi proyecto de reforma constitucional sobre el sistema de elección de los diputados. Se propone, en lo sustantivo, garantizar la representación territorial mediante el establecimiento de distritos congresionales [5] que aseguren, sin demérito de los derechos de las minorías, la representación de todas las regiones del país. Al mismo tiempo, se introduce la representación nacional con sus mecanismos de elección propios. Pero el proyecto no se queda ahí, sino que introduce la reelección posible de los diputados, garan-

tizando así la operación de una verdadera carrera parlamentaria; también las elecciones de medio período para que, junto con el mismo sistema de elección de los municipios, opere a manera de termómetro de acción de los gobiernos o, mejor, como medio de que los ciudadanos controlen el gobierno. Los candidatos a representantes por los distritos congresionales, además, deberán ser designados por auténticos comités de las regiones (formadas por un cantón o por varios de ellos). Todo ello es fundamental para que exista verdadera representatividad de los ciudadanos de una región y no de las cúpulas de los partidos.

Sobre el asunto, transcribo parte del citado proyecto:

> El sistema actual para elegir los Diputados a la Asamblea Legislativa discrimina, por razones geográficas, a grandes sectores de la población y grandes áreas geográficas que nunca están representadas en el Parlamento. El factor geográfico es el que determina fundamentalmente la confección de las listas de candidatos a diputados en nuestro medio y, consecuentemente —también determina—, quiénes llegan a formar parte de la Asamblea Legislativa. Este sistema atenta contra nuestro régimen democrático en virtud de la selección preferencial por razones geográficas para zonas con alta densidad de población, que se ven al final beneficiadas unas con exceso de representación y otras perjudicadas por falta de representación proporcional [...]. El distrito congresional, que podrá formarse por uno o varios cantones, se delimitará —no sólo—en razón de su ubicación geográfica, sino del número de electores, de tal manera que todos tengan parecido número de votantes. Con esto se pretende que el costarricense se identifique electoralmente con una región determinada de la cual su cantón forma parte, lo que causará una mayor integración y modernización de la vida social y política del costarricense y redundará en un mayor desarrollo integral de las zonas que hoy están políticamente marginadas [...][6]

En lo que al distrito congresional se refiere, el proyecto establece la elección, durante el medio período presidencial (institución prevista antes de la Constitución del 49), de 40 diputados de 20 regiones electorales (dos por cada región, para evitar que la mayoría electoral acapare todos los representantes). El número de los distritos congresionales, por supuesto, es apenas convencional; por lo que podrá aumentarse para garantizar más clara-

mente la representación de todos los habitantes de las regiones del país.

La representación nacional, por su parte, pretende la elección general de 21 diputados, designados por las asambleas nacionales de los partidos políticos (de nuevo aquí el número es estrictamente convencional, pero considero que debe ser apenas superior a un tercio de la totalidad de los diputados), que se escogerán en la misma fecha de la elección presidencial. Y en mi proyecto —de nuevo transcribo— dice así:

> [...] debe legislarse [...] el sistema de lista nacional, evitándose así que el factor geográfico juegue un papel tan determinante en la formación de las papeletas [...]. Los candidatos a diputados por el sistema de lista nacional serán designados por la Asamblea Nacional de cada partido [...]. También es recomendable, como ya se dijo, para la democracia costarricense, que se permita la reelección sucesiva de los diputados, con el propósito de que se establezca la carrera parlamentaria y que aquellos diputados que destaquen en el desempeño de sus funciones puedan ser reelectos, para que exista continuidad en la labor parlamentaria.[7]

Considero que estas reformas han de redundar en beneficio de un Poder Legislativo mucho más representativo, yen una mayor participación de los ciudadanos en las tareas públicas. Los recaudos y las garantías señalados, han de evitar buena parte de los excesos que perjudican la libertad de las personas.

Fortalecimiento del Poder Judicial y de los medios jurídicos de control

El fortalecimiento del Poder Judicial, no ha de significar solamente asegurarle su independencia jurídica, política y económica; también es necesario posibilitarle el ejercicio de sus atribuciones, que constituye la garantía final de los derechos de los ciudadanos y del régimen de Derecho como un todo.

Una fórmula para garantizar su independencia, es la norma constitucional que le otorga el 6% del presupuesto del Estado (no

sujeta a discusiones con las autoridades administrativas o legislativas). Con esto ya contamos. Pero lo más importante, sin embargo, es lograr que el nombramiento de sus más altos personeros, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se realice al margen de las consideraciones, los cálculos y los compromisos político partidistas. Para lograr este propósito, por lo menos debe establecerse que tales nombramientos, a cargo de la Asamblea Legislativa, requieran dos tercios de los votos y no, como hoy, simple mayoría. Este requisito obligará al partido con mayoría parlamentaria a transar con las minorías el nombramiento de los magistrados, lo que introduciría un factor de garantía en cuanto a la independencia moral y política del Poder Judicial. Además, para garantizar la calidad de los escogidos y para ventaja de la carrera judicial, sin cerrar la puerta al "talento nuevo", considero adecuado que la elección de cada magistrado se haga dentro de una lista de cinco nombres; tres de los cuales deben ser miembros del Poder Judicial propuestos por el Colegio de Abogados, y dos abogados litigantes o de la academia propuestos por la Corte Plena.[8]

Ciertamente, la efectividad del derecho ciudadano a la "justicia pronta y cumplida" del artículo 40 de nuestra Constitución, se encuentra en crisis. Para resolverla habrá, entonces, que superar trabas legales y prácticas viciosas que obstaculizan el acceso a la jurisdicción, los derechos de defensa con su debido proceso, la solución en un plazo razonable y la efectividad de los pronunciamientos judiciales. Si estos derechos no encuentran cauce y satisfacción ante los órganos jurisdiccionales establecidos, los anhelos de justicia que todo hombre lleva en lo más íntimo de su ser, pueden buscar otras vías, no pacíficas, de solución. En realidad, es probable que buena parte de los intentos de presión extrajurídicos —bloqueo de vías, huelgas ilegales, presiones políticas y otros similares— encuentren alguna justificación en la quiebra evidente de aquel derecho. Esa quiebra es más que patente, en lo que se refiere a los mecanismos de protección de los derechos de los ciudadanos frente al aparato del Estado; porque, en este ámbito, las personas deben soportar, además de las cargas jurídicas del proceso en general, múltiples obstáculos en el acceso a la jurisdicción (agotamientos interminables de los recursos en vía administrativa, actos presuntos por silencio admi-

nistrativo, ejecutoriedad, actos consumados y demás). Debe eliminarse la desigualdad de las partes en el proceso, originada en la multitud de privilegios jurídicos y materiales que ostenta la Administración con el afianzamiento de costos a cargo de los privados; con la extensión indefinida e irrazonable de los plazos, debido a múltiples incumplimientos del proceso; con los insuperables recursos de una Administración, insensible a los derechos ciudadanos; y con la pertinaz oposición de los funcionarios de turno a acatar las resoluciones judiciales para los casos que se resuelven dentro de un proceso, tanto como a fundar futuras actuaciones en el espíritu de esas resoluciones.

Por todo ello, es preciso nuevamente agudizar el ingenio para buscar fórmulas con las que los costarricenses recobren la fe perdida en los principios de independencia, efectividad, moralidad y fortaleza de nuestro Poder Judicial.

Se deben modernizar los procedimientos de oficina de los tribunales, a la luz de la extraordinaria revolución técnica que estamos viviendo en informática y transferencia de información, para garantizar la veracidad de los documentos y la rapidez de su trámite.

Habrá que revisar, para asegurar procesos sin dilaciones indebidas, si en todos ellos (civiles, laborales, familiares, agrarios, contencioso—administrativos y otros), se necesitan dos o tres instancias y una casación; o si bastaría con tener una instancia y una etapa de casación. Habrá que revisar también si no es conveniente introducir mayor debate oral en cada uno de los procesos, y si no sería conveniente, por ejemplo, seguir para los juicios de mayor cuantía las fórmulas más simples de los de menor cuantía, como se ha hecho en España con la reforma a la Ley de Enjuiciamiento Civil. Habrá también que acudir, cada vez más, a fórmulas de arbitraje privado establecidas en los convenios entre las partes. Estas reformas de alguna manera acelerarían los ya de por sí lentos procesos judiciales. Pero también debe comprenderse que, además de las múltiples trabas legales, existen limitaciones personales y presupuestarias que atascan los procedimientos.

En lo penal, deberá asegurarse, mediante criterios generales de aplicación uniforme, que no se acuda automáticamente a dictar prisiones preventivas, allanamientos de moradas, alteraciones innecesarias de la privacidad de las comunicaciones; ni tampoco a dictar, de la misma forma, excarcelaciones sin sentido. Deberá cerrarse, por parte del Ministerio Público y sujeta la acción pertinente a un adecuado sistema de inspección judicial, la entrada al proceso de casos sin ninguna posibilidad de llegar a una condena, puesto que atascan los procesos y diluyen la atención de los jueces. Es necesario pensar también en la posibilidad de despenalizar algunas conductas (cambios de moneda, apremios corporales, huelgas en el sector público, pesca sin licencia y muchos más); y con esto no quiero decir que necesariamente se legalicen. En lo que se refiere al procedimiento, habrá que volver al sentido sencillo de las reformas de principios de los setenta, habilitando, eso sí, la revisión —en casación o ante un tribunal distinto— de todas las sentencias penales de "única" instancia. Todo ello, acompañado de una lucha para que sean cumplidas, en; toda su extensión, las sanciones penales firmes, dentro de un sistema penitenciario humanizado.

Pero las reformas más importantes, deben referirse a los juicios que analicen la relación entre el ser humano y el aparato estatal; es decir, a lo contencioso administrativo y a la jurisdicción constitucional. En estos procesos, el ciudadano se enfrenta, casi inerme, ante una Presidencia Imperial que lo ha expandido todo en perjuicio de aquél, y ante unos jueces tímidos o temerosos frente al poder de la Administración o del Legislador. En la jurisdicción contenciosa, habrá que pensar, por ejemplo, en si es necesario mantener siempre la carga, para el ciudadano, del previo agotamiento de la vía administrativa para acudir a la judicial. En caso que se considere que debe mantenerse, conviene revisar si no es una carga excesiva cuando se alegan violaciones a los derechos humanos; y si, desde el punto de vista procesal, el agotamiento, en lugar de probarse, no se puede presuponer. Habrá que asegurar también que la Administración respetará el reconocimiento de derechos por la vía del silencio positivo, en los casos en que la Ley General de la Administración Pública así lo establece. Revisar si los recursos interpuestos en vía administrativa, y si los interpuestos ante los tribunales, pueden suspender

o no la ejecutoriedad de los actos administrativos; si el proceso no puede incluir algunas etapas orales (en particular aquellas que aseguren siempre la audiencia a las partes); y si se pueden hacer efectivos los principios de informalismo procesal, de su conducción de oficio, de interpretación favorable a resolver todos los asuntos en sentencia y otras situaciones similares. Lo más importante quizás, sin embargo, es asegurar el cumplimiento pleno y cabal, por parte de la Administración, de todas las resoluciones judiciales que la afectan.

Los mecanismos de protección constitucional, son los más importantes y estos procesos representan el último refugio del ciudadano contra los excesos gubernamentales o de mayorías pasajeras en el parlamento. Los recursos de inconstitucionalidad contra las disposiciones generales (leyes o reglamentos), los de amparo contra los actos o amenazas gubernamentales no estrictamente normativos, los de hábeas corpus contra las alteraciones ilegítimas a los derechos de libertad personal y de circulación, deben ser verdaderamente operativos para garantizar la vigencia plena, tanto de los derechos como de los principios constitucionales e internacionales vigentes en nuestro país. Hace falta, en este campo, asegurar al ser humano, si es posible ante un Tribunal o ante una sala especializada de la Corte Suprema (la llamada Sala Constitucional), contra todo acto —arbitrario o no— que menoscabe los derechos fundamentales. Hace falta, en el amparo y *en* el recurso de inconstitucionalidad, asegurar que el establecimiento del proceso suspende en principio la ejecutoriedad de los actos que se impugnan, a menos que la Administración demuestre la existencia o posibilidad de perjuicio grave para el interés general. En el hábeas corpus, debe asegurarse que algún miembro del Tribunal vea efectivamente al detenido. En el recurso de inconstitucionalidad, debe garantizarse un proceso mucho menos formalista que el actual, eliminando requisitos para su iniciación y dejando a cargo del propio tribunal, con plazos no extendibles, la dinámica del proceso.

Algunas de estas reformas, afortunadamente, ya se encuentran en trámite en la Asamblea Legislativa.

Ha sido aprobada una reforma constitucional para crear una Sala Constitucional integrada por siete magistrados que se de-

berán nombrar, ya para este caso, por dos tercios del total de los diputados, como debería ser el nombramiento para todos los magistrados. Esta Sala tendrá a su cargo, por mayoría absoluta de sus miembros, y no por dos terceras partes de la Corte Plena como es hoy el caso, declarar la inconstitucionalidad de las "normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público"; dirimir los conflictos de competencia entre los Poderes del Estado y otros órganos que indique la ley; conocer de consultas sobre proyectos de reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales y de otros proyectos de ley y conocer los recursos de hábeas corpus y de amparo. Este proyecto avanza en la dirección correcta, aun cuando contiene el grave defecto —apuntado por el Dr. Ortiz-[9] de excluir de la demanda de inconstitucionalidad "los demás actos que determine la ley"; defecto que abre un peligrosísimo portillo, hoy día no existente.

Con fecha 5 de octubre de 1989, se aprobó la Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional que establece el marco dentro del que debe operar la Sala Constitucional (denominada en la Legislación respectiva, Sala Cuarta) y que regula los recursos de hábeas corpus, amparo e inconstitucionalidad, y que establece la consulta de inconstitucionalidad y procedimientos para dirimir conflictos entre los órganos supremos del Estado. Este proyecto fue presentado por la Corte Plena el 6 de marzo de 1986, y se origina de una comisión establecida, a mediados de 1982, por el Ministro de Justicia, Dr. Carlos José Gutiérrez.

Esta ley extiende los recursos de hábeas corpus y de amparo, frente a actos de particulares; cubre con el recurso de amparo, además de los derechos constitucionales, los fundamentales establecidos en convenios y tratados internacionales; amplía el recurso de inconstitucionalidad para actos administrativos de la Corte, y permite interponerlo cuando existe caso en la vía administrativa y no sólo, como ahora, en la judicial.

El capítulo para resolver conflictos de competencias, es aplicable no sólo a los Poderes del Estado, incluyendo el Tribunal Supremo de Elecciones, sino también a la Contraloría General de la República, Ministerios, entes descentralizados y Municipalidades.

Establece la consulta sobre inconstitucionalidad cuando el Poder Ejecutivo, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría deban aplicar ley o disposición general que consideren contraria a la Constitución; o cuando diez diputados lo soliciten respecto a disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales pendientes de ratificación o de normas contenidas en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

En 1988, el Presidente de la República, Dr. Oscar Arias, estableció una Comisión para conocer proyectos de ley que remozaran el Poder Judicial. Esta Comisión ya preparó, y el Poder Ejecutivo presentó el 10 de abril de 1989 a la Asamblea Legislativa, entre otros un proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial que, en lo de mayor importancia, libera de cargos administrativos a los magistrados.

En lo que se refiere al control financiero y presupuestario, pero también al moral, que compete ejercer a la Contraloría General de la República, se debe pensar convertirlo en un verdadero tribunal (colegiado) de control administrativo y financiero (como en Italia o en España, por ejemplo), electo por dos terceras partes de la Asamblea, que asegure más fielmente los procesos y los procedimientos de la contratación administrativa y el manejo adecuado de los dineros públicos. El Contralor y el Subcontralor generales, electos por ese tribunal o, en su defecto, por dos tercios de la Asamblea, se convertirían, de acuerdo con este contexto, en brazos ejecutores y jefes administrativos de la Contraloría General, pero sujetos a las directrices y decisiones ejecutorias de dicho tribunal de control administrativo y financiero.

A la par de estos instrumentos, debe operar un procurador o defensor de los derechos humanos (una especie de "ombudsman"). Esta instancia, protegería los derechos humanos en la más amplia concepción, incluyendo no sólo los políticos sino también los del consumidor, contribuyente y usuario. En este sentido, es conveniente impulsar la figura de una persona con verdadera independencia (no sujeto al Procurador General de la República), capaz de tomar decisiones administrativas expeditas que paralicen la acción de cualquier funcionario público contraria a los derechos y libertades fundamentales; para lo cual, se requie-

re dotarlo con las mismas facultades interpretativas y suspensivas de la Procuraduría General, pero con vocación distinta.

En cuanto a la Procuraduría General de la República, conviene dividirla en dos entidades: una que represente la actividad de asesoría jurídica de la Administración Central y descentralizada —una especie de Consejo de Estado—; y la otra, encargada específicamente de la defensa judicial del Estado —no del gobierno de turno—.

La revalorización y el fortalecimiento de las municipalidades

Aunque el grave debilitamiento del régimen municipal costarricense empieza en el siglo XIX, se acrecienta en forma muy especial con la aparición de la sociedad intervenida.[10]

Lo más grave de este debilitamiento está precisamente en que los ciudadanos han perdido la posibilidad de participar abiertamente en la toma de decisiones. Y, esta omisión, de una u otra manera afecta sus vidas. Es necesario, pues, devolver a los vecinos de cada jurisdicción territorial el poder de influir de manera directa en las decisiones que han de afectar su bienestar y su desarrollo; y para ello se requiere que sean asimismo devueltas a las municipalidades las atribuciones que, como entes representativos de los ciudadanos de una zona territorial, por derecho propio les corresponden.

En este sentido, las municipalidades deberían cumplir con funciones generales del servicio público, en lugar de dedicarse solamente a recoger basura, cobrar tributos y, en el caso de San José, repartir puestos para "chinamos" en la Avenida Central. Y en ese caso, el Gobierno Central únicamente debería desarrollar una actividad supletoria, interviniendo en aquellos asuntos que las comunidades no pueden resolver individualmente, de acuerdo con el principio de subsidiaridad.

Es así como el régimen municipal puede garantizar el funcionamiento de una verdadera democracia participativa; ya que,

cuantas más posibilidades de darse sus propias regulaciones tenga una comunidad, mayor capacidad de escogimiento de sus funcionarios tendrán los ciudadanos. En cambio, en las circunstancias presentes, son funcionarios totalmente ajenos a las necesidades concretas de cada comunidad y, por ello, desconocedores de los problemas en la mayoría de los casos; sin embargo son ellos quienes deciden asuntos de importancia vital para los habitantes de la respectiva comunidad. Un procedimiento inconveniente, desde todos los puntos de vista.

La tarea de reformar el régimen municipal debe fundamentarse en el papel de gobierno descentralizado que lleva implícito la auténtica democracia, e inspirarse en la participación. Cada habitante de un municipio, debe contar con las mayores posibilidades de participar en las decisiones municipales; y esto se logra garantizando fórmulas de participación popular en cabildos abiertos, o en consultas directas sobre los medios de solucionar situaciones y problemas concretos que deban ser resueltos. Debe acudirse, regularmente, a procesos regionales de votación para decidir cuáles situaciones y problemas son más apremiantes.

En el mismo sentido, es necesario promover una verdadera y eficiente participación popular que dé vigencia a los Concejos de Distrito señalados en el Capítulo VII del Código Municipal; y hacer que realmente sean órganos básicos de solidaridad y responsabilidad ciudadana. Hasta ahora, un antidemocrático temor a la incorporación real del pueblo en el proceso de toma de decisiones, ha hecho que los Concejos de Distrito sean tan sólo un intrascendente enunciado formal sin sustento en la realidad.

Para lograr esta reforma, se requiere señalar y comprender las posibles causas de la apatía costarricense por el régimen municipal. En mi criterio, a las razones arriba apuntadas, habría que agregar que tal apatía es producto del sistema vigente para elegir las autoridades. Al llevarse a cabo las elecciones municipales de manera simultánea con las presidenciales y legislativas, los candidatos a concejales, sus ideas, sus respuestas a los problemas de cada comunidad y la conciencia de las necesidades regionales, se pierden o quedan reducidos al mínimo ante la inmensidad e importancia de la elección nacional. Y es por esto,

precisamente, por lo que nos encontramos ante el deplorable hecho de que muchas veces los electores ni siquiera saben los nombres, y mucho menos conocen las ideas, de las personas por quienes están votando para regidores o síndicos municipales.

Ante esta situación, es necesario que las elecciones municipales se realicen a la mitad del período presidencial, con lo que, además de sanar en gran parte los vicios señalados, se utilizaría esa elección para la selección de los diputados representantes de distritos congresionales, creando un verdadero enfoque de la opinión ciudadana en los asuntos comunales. Sería un excelente "termómetro" orientador para la administración nacional, capaz inclusive de hacer mejorar el gobierno (ante una derrota electoral que demuestre desaprobación); o capaz de alentar y estimular al gobernante (ante un triunfo electoral), como señal de que debe seguir el mismo camino.

Debemos también revisar la figura del Ejecutivo Municipal. Esta posición debería ser sustituida por la de un "Alcalde" o figura similar, que se elija simultáneamente con los regidores y síndicos. Ello permitiría al pueblo elegir directamente a quien consideren más apto para ocupar el cargo de mayor jerarquía administrativa en el gobierno local. Sería un buen medio de otorgarle la fortaleza e independencia que se deriva de la responsabilidad, directa y única, ante el pueblo que lo eligió. Lamentablemente, nuestro sistema actual es todo lo contrario: el Ejecutivo Municipal se elige en el pequeñísimo ámbito del Concejo. Esto, por una parte, lo obliga a actuar con timidez en sus funciones, pues su administración depende del equilibrio que tiene que mantener para no perder dos o tres votos decisivos; y, por otra, lo deja al margen de la responsabilidad directa ante la población.

El sistema propuesto tiene la ventaja de que, para un "Alcalde" designado por elección popular, es más fácil obtener el apoyo de sus electores para realizar las obras que promueva la administración. Lógicamente, una reforma de tal calibre ha de necesitar de un cuidadoso replanteamiento de las tareas y responsabilidades correspondientes al Concejo y al "Alcalde". Al primero, como cuerpo colegiado deliberativo electo popularmente, correspondería trazar, impulsar y orientar las políticas generales

del gobierno municipal; y al "Alcalde", poner en práctica y ejecutar esas políticas generales, que, además de las actuales atribuciones del Presidente Municipal, facilitarían la armonización de funciones con el Concejo.

También se requiere pensar en una redistribución geográfica del país, porque el fortalecimiento del municipio quizás haga necesario disminuir el número de municipalidades existentes, a fin de lograr una mejor organización, de la cual pueden derivarse mayores recursos para obras, al reducir gastos administrativos; asimismo para facilitar la coordinación interinstitucional y, principalmente, para que los nuevos municipios cuenten con un verdadero respaldo político al representar porciones importantes del electorado.

Si no es posible lograr la reunificación de los cantones existentes, podría estimularse la concertación de planes entre varios de ellos, para la realización de obras que sobrepasan las capacidades de un cantón. Piénsese, por ejemplo, en los problemas relativos a las áreas metropolitanas que cubren el territorio de las ciudades de San José, Cartago y Heredia integradas por varios cantones. Servicios como los de la seguridad de las personas, recolección de basura, transportes, mantenimiento de carreteras y caminos, y muchos otros, son muy difíciles de solucionar, si se prescinde de acuerdos con otros municipios vecinos.

Pero la reforma más importante de nuestro régimen municipal, debe estar referida al campo de la ampliación de sus atribuciones, para fortalecer la descentralización política del gobierno. Trasladar competencias que hoy ejercen organismos nacionales a las municipalidades, es tarea prioritaria de esta reforma. En este sentido, el régimen municipal debe recuperar atribuciones en materia de seguridad de las personas, de urbanismo, de educación, de salud, de prestación de servicios públicos (por ejemplo: agua, alcantarillado, electricidad, transportes, carreteras).

En congruencia con la descentralización de los servicios médicos y de los educativos planteada en los Capítulos XIV y XV de este libro, conviene que las municipalidades participen, tanto en

la administración y vigilancia de las escuelas y colegios públicos, mediante las Juntas de Educación y las juntas administrativas de cada una de las instituciones, como en los centros públicos de salud instalados en sus territorios. El propósito es para que los gobiernos locales contribuyan a lograr una mejor calidad de dichos servicios.

¿Qué podría ser más congruente con nuestras instituciones republicanas, (y con la reforma de Don Mauro Fernández en cuanto a las Juntas de Educación), que el municipio de cada comunidad sea el primer vigilante y partícipe en la administración de las escuelas y colegios públicos?

En cuanto al papel municipal para la seguridad de los ciudadanos, recordemos que en muchos países de Europa y en los Estados Unidos, son las comunidades pequeñas (el equivalente de nuestros municipios), los organismos que cotidianamente se encargan de ella. Por el contrario, en nuestro país toda la seguridad de los ciudadanos está concentrada en el Gobierno Central, con la paradoja de que esa seguridad está dividida en dos ministerios dependientes de la misma decisión político—gubernamental. Pues bien: al margen de la investigación criminal represora y de la investigación policíaca en general (la militar no debe existir, excepto en los casos previstos taxativamente por la Constitución en su Artículo 12), conviene una reforma mediante la cual las acciones de seguridad civil queden sujetas a las autoridades nacionales (en el caso concreto a la "guardia civil" del Ministerio de Seguridad); y las acciones de seguridad comunal y local, a las autoridades comunales: precisamente a las municipalidades.

Al fin y al cabo, ¿quiénes conocen mejor sus necesidades de protección, sino los propios vecinos de cada comunidad? Si ello es así, ¿acaso no sería importante, por lo menos experimentar en varios cantones trasladando las fuerzas de la guardia rural a las municipalidades y poniéndolas bajo la dirección de los municipios, transfiriéndoles los recursos económicos que el Poder Ejecutivo destina a estas tareas? Claro que experimentar es correr riesgo; pero es, precisamente, el camino para progresar.

Bajo ese esquema, los servicios de seguridad pública de ámbito limitado quedarían a cargo de la guardia municipal (susti-

tuta de la rural); y las acciones de la seguridad nacional, a cargo de la guardia civil. Para los casos en que la solución de problemas en las comunidades sobrepase las posibilidades municipales de prevención y respuesta, siempre quedaría la posibilidad de pedir el auxilio de las autoridades centrales de la guardia civil o de las acciones de investigación criminal del Poder Ejecutivo.

A la par de estas reformas, conviene que las municipalidades asuman más plenamente sus tareas en materia de urbanismo (sin sujeciones a los dictados del INVU o del Ministerio de Vivienda). En este campo, a las autoridades del gobierno central corresponde, si acaso, acciones de asesoramiento pero no de imposición en materia urbanística. Deben ser las municipalidades las que decidan exclusivamente, dentro del marco de las leyes generales y del respeto a los derechos de los ciudadanos, todo lo relacionado con las potestades públicas de carácter urbanístico.

Con respecto a ciertos servicios públicos, deben las municipalidades decidir, en los casos en que las acciones privadas no puedan responder plenamente a las necesidades, lo relativo a su prestación. Por ejemplo: el servicio de agua y alcantarillado puede quedar a cargo de la respectiva municipalidad, sin perjuicio de la acción general que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados pueda cumplir. Claro está que esto requiere también de un eficiente procedimiento de revisión judicial de las actuaciones municipales, para evitar colisiones con privados en contra del interés público; por ejemplo, mediante sistemas expeditos de expresión popular (consultas, referendos, reuniones de vecinos) que permiten tomar medidas cuando las autoridades municipales no operan eficientemente. Lo mismo puede decirse de la prestación de servicios eléctricos. ¿Por qué no pensar, por ejemplo, en que la distribución, y en cierto grado la producción de electricidad para un barrio o localidad, quede en manos de los particulares mediante concesiones otorgadas y fiscalizadas por las municipalidades? Por supuesto, también, que sin perjuicio de una acción general de producción y manejo de la electricidad por parte del ICE (aunque no en condiciones monopolísticas).

Estos traslados desde competencias de órganos nacionales (centrales o descentralizados) a las municipalidades, implican

que éstas cuenten con fuentes de ingresos autónomos, capaces de financiar los servicios. Es un aspecto importantísimo que requiere ser garantizado; en otras palabras, que no puede quedar sujeto ala decisión presupuestaria del Poder Ejecutivo, y ni siquiera a la de la Asamblea Legislativa; menos aún si el Poder Ejecutivo está dominado por la Presidencia Imperial y si existe el peligro, que nunca puede descartarse, de que la Asamblea de alguna manera se someta al interés presidencial. Por eso es tan importante que cuenten las municipalidades con ingresos directos de carácter tributario. Por ejemplo: debe ser del resorte municipal la aprobación de las patentes y de las tarifas que ellas manejen, y del impuesto territorial en el marco de ciertos parámetros generales, sin que se requiera aprobación de la Asamblea Legislativa. Considero que, en el único caso en que es posible delegar competencias legislativas típicas (aprobación de impuestos), es en este del ámbito municipal; porque, en el fondo, realmente no significa delegar, ya que se trata de distribuir lo que corresponde a la descentralización política del gobierno. Esto es así, por el carácter representativo que tienen las municipalidades. Es la elección popular la que les da tal fundamento y permite que ellas aprueben tributos, manteniendo vigente el principio que dio lugar al nacimiento de los parlamentos: ningún impuesto sin representación (no taxation without representation). También está en la base de los parlamentos medievales, y constituye el fondo mismo de la Magna Charta impuesta en 1214 por los señores feudales de Inglaterra a Juan Sin Tierra, la cual fue ratificada en 1216 por Enrique III y en 1298 por Eduardo I.

Esto no significa que las municipalidades han de ejercer sus funciones sin sujetarse a la legislación nacional y, en primer lugar, a la Constitución Política. Lo que significa es que, en el marco de esa legislación general, los municipios deben asumir sus tareas y competencias propias; en otras palabras, las tareas y competencias que les corresponden, de acuerdo con un sistema de gobierno descentralizado —verdaderamente democrático— y que hoy están cercenadas hasta los extremos propios de la gran centralización —Presidencia Imperial— a que hemos llegado.

Estas reformas, además, abren la ventaja adicional de escoger y de protestar individual y positivamente: los habitantes de

una comunidad que no estén conformes con las resoluciones tomadas en ella por mayoría, pueden demostrar su descontento trasladándose a vivir o a trabajar a otra comunidad; pues habrá diversas opciones, como debe corresponder a un país que vive en un régimen de libertad.

En síntesis: estas reformas pueden lograr municipios más representativos con ciudadanos que participen directamente en la toma de sus decisiones más importantes; o, mejor aún, lograr comunidades que, dentro de lo posible, escojan la clase de servicios que consideran más adecuados; por ejemplo, en cuanto a educación y salud. Asimismo podrán auto-regularse en lo que se refiere a urbanismo; asumir su propia seguridad comunal; determinar sus tarifas en cuanto a servicios eléctricos, de agua y similares y definir su política de impuestos de acuerdo con la cantidad y calidad de servicios que deseen.

Nuevas formas de participación política

La participación política de los ciudadanos, no debe reducirse a su labor en los partidos políticos y a su colaboración en las campañas electorales. La faena política es más amplia que los partidos políticos. Estos ciertamente expresan pluralismo, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación ciudadana; pero no significan todas las potencialidades democráticas. Las individualidades y las acciones que, al margen de los partidos se susciten, merecen especial consideración.

Por eso precisamente, la toma de las decisiones políticas, desde el gobierno, no debe reducirse a los partidos políticos; y, más aún: conviene reducir el ámbito de decisión político-gubernamental para dejar que sean los ciudadanos —individual o asociadamente— quienes decidan con plena libertad lo que desean pensar, hacer, producir, consumir y, sobre todo, escoger, dentro del respeto a los derechos dedos demás. En lo que no sea posible, para dejar la decisión enteramente a los ciudadanos individualmente considerados, conviene buscar fórmulas de expresión de la voluntad general que, sin demérito de los derechos de las mi-

norías, permitan expresar la decisión mayoritaria sobre bienes o acciones de carácter público. Tales decisiones, no pueden reducirse hoy a las que tomen los representantes popularmente electos. Algunas, por su trascendencia o por su directa conexión con los ciudadanos, deben ser consultadas expresamente mediante fórmulas de plebiscito o de referéndum, teniendo siempre muy presente la importancia de evitar la manipulación que de estos sistemas suelen hacer los regímenes antidemocráticos. Quizás resulte, por ello, indispensable dejar el referéndum o el plebiscito, no a opción exclusiva del gobierno sino a disposición de los pueblos —mediante firmas que expresen porcentajes amplios del electorado nacional— o de un conjunto amplio del espectro político —mediante la decisión de un conjunto de municipios o de diputados que incluya a los partidos de oposición—.

Esas posibilidades de expresión política de los ciudadanos, unidas a las reformas en cuanto a la composición y elección del Poder Legislativo y de los municipios, además de los cabildos abiertos para las decisiones comunales y los sistemas de consulta distrital, son medios de especial importancia para acercar más a las personas en la toma de decisiones que, de una manera u otra, los afectan directamente.

Para lograr que los partidos políticos sean en verdad abiertos y participativos, y para eliminar la concentración del poder en sus cúpulas, es de fundamental importancia transferir, a organismos políticos regionales, la potestad de designar los candidatos a diputados. Esta es una condición indispensable para que ellos sean verdaderos representantes de distritos legislativos, como anteriormente lo señalé y para lo cual, en 1987, presenté un proyecto de reforma constitucional a la Asamblea Legislativa.

En cuanto a las formas de elección vigentes, la opinión y la difusión de ideas de carácter político, no deben reducirse a los partidos durante los últimos tres meses de la campaña nacional, como establece hoy el Artículo 85 del Código Electoral. Es inconcebible que a los ciudadanos se les impida, bajo amenaza de delito y de cárcel, expresar sus opiniones libremente en todo tiempo y lugar. Igualmente inconcebible es imponer limitaciones a la libertad de expresión (de información y de publicidad) de los in-

dividuos, grupos o tendencias políticas, so pretexto de regular las convenciones internas de los partidos y el costo de las campañas electorales. En esta materia, lo que debe regularse y limitarse, no son las informaciones sino, fundamentalmente, el aporte del Estado a los partidos, reduciendo sustancialmente la llamada deuda política —hoy, el medio vigente de financiamiento principal y excesivo, que se carga al presupuesto público—. Al mismo tiempo debe asegurarse que se conozcan, dentro del respeto a los derechos constitucionales, todas las otras fuentes de financiamiento de los partidos y de las campañas; sobre todo, cuando ellas provienen del extranjero, no sólo porque en teoría es muy peligroso, sino porque en la práctica ya están bien probados sus perjuicios de todo tipo, incluyendo los de naturaleza moral.

Pero no basta la eliminación de los excesos electorales de la Presidencia Imperial. También se requiere asegurar la imparcialidad de los gobernantes y, sobre todo, del aparato estatal en las campañas y elecciones nacionales y locales. Con ese propósito, debe limitarse más contundentemente la participación, no sólo la abierta sino también la solapada, de los funcionarios públicos en los procesos electorales; en especial, la de aquellos que tienen prohibición constitucional. También debe eliminarse la propaganda de las instituciones públicas no relacionada directamente con la necesidad de su servicio y, de manera muy especial, durante los períodos electorales. El control sobre los recursos de programas gubernamentales y comunales, ha de ser de tal magnitud, que se haga imposible su uso para condicionar el voto de los ciudadanos. Este control es necesario, entre otros motivos, para defender la dignidad de las personas cuyas condiciones de mayor pobreza las convierten en el blanco propicio de los más indignantes acechos de cálculo electoral.

En cuanto al ámbito interno de los partidos políticos, debe buscarse su democratización dentro del respeto a sus propios idearios e identidades. La creación de partidos y el ejercicio de sus actividades, deben ser plenamente libres dentro el marco constitucional; pero sus estructuras internas y funcionamiento, deben ser democráticos.

Revalorizar el Estado de Derecho

Todas las reformas indicadas parten de las concepciones democráticas y del Estado de Derecho que nos legaron nuestros abuelos. A nosotros nos toca rescatar lo que de ellas se ha perdido, tanto como revitalizarlas para que sean fundamento de modernidad.

No debe olvidarse jamás que la función básica de un gobierno consiste en mantener la libertad. Hace más de veinte años dije:

> El Estado —que representa el monopolio de la coacción— tiene una gran tarea que cumplir: tiene que actuar e intervenir, pero no para absorber la sociedad sino para restaurarla y producir con ello la liberación del individuo. Mediante esta tarea, propicia el Estado el bien común al asegurar la libertad y, con ello, la seguridad y la justicia".[11]

Y sólo, mediante la vigencia de un régimen de derecho como el que reconoce nuestra Constitución, es posible asegurar esa libertad. Para su plena vigencia, hace falta asegurar claramente la sujeción del Estado y de sus funcionarios al Derecho; en otras palabras, a la supremacía constitucional, para lo cual es necesario que todos los funcionarios públicos y los ciudadanos —no sólo los magistrados de la Corte Suprema— sean garantes respetuosos de la constitucionalidad de los actos que realicen. Se trata de garantizar por lo menos los principios fundamentales de ese Estado de Derecho. Uno es el principio de libertad, en virtud del cual, para los ciudadanos, todo lo que no está prohIbído está permitido; y sólo deben prohibirse las acciones privadas que dañen la moral, el orden público o los derechos de terceros. Otro, es el principio de legalidad que obliga a los funcionarios públicos a fundar sus actuaciones en la ley, y que les prohíbe realizar actos que ella no autorice. Otro, es el principio de reserva de ley, el cual, dentro del respeto al contenido esencial de los derechos, sólo puede reglamentar la ley y de ninguna manera normas de inferior carácter. Otro, en fin, es el principio de responsabilidad del Estado y de sus funcionarios por los daños que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Además de las reformas propuestas para asegurar el rescate de nuestro deteriorado régimen de Derecho, es necesario volver a tener presente que los funcionarios públicos y los gobernantes que ejercen sus funciones en representación de los ciudadanos, son servidores de estos, y no les es lícito servirse de ellos. En este sentido, es conveniente hacer efectivas las normas de trato que, de los servidores públicos, recoge nuestra Ley General de la Administración Pública:

> El servidor público, es un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante *de* la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar [...].

Creo, como dice esa ley, que "el interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración", y que "será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados (los ciudadanos)".[12]

Capítulo XIII

Una economía eficiente: las garantías económicas

Introducción.—Las garantías económicas.—Búsqueda simultánea de la estabilidad, el crecimiento y la eficiencia.—El cambio estructural y el costo social de mantener la crisis.— La estrategia para el cambio estructural.—Liberalización económica. —Desregulación.—Liberalización económica y proceso de privatización.—El empleo público.—Las finanzas públicas y la necesaria reforma fiscal.—La reforma de nuestro sistema financiero y bancario.—El problema de la deuda externa.—La apertura internacional. —Incentivos en nuevas áreas de la producción.

Introducción

EL CARACTER NEOMERCANTILISTA y neofeudal de nuestro sistema económico, señalado en los capítulos anteriores, se hizo patente con la introducción del modelo de desarrollo estatista; esto es, con el modelo que se caracteriza por el proteccionismo, la distorsión en los precios de bie-

nes y factores, la incitación por medio de subsidios o exoneraciones a la importación de insumos y al uso intensivo de capital, la penalización impositiva de las exportaciones, la carga tributaria y social al uso de la mano de obra, la extensión del tamaño e intervención del Estado en la economía, y el peso general de impuestos y contribuciones sobre la producción nacional no protegida. Todas estas situaciones, unidas a la maraña reglamentista y a las trabas burocráticas, son las principales causas de nuestra crisis económica. Pero además —y ello es lo más grave— han contribuido en buena medida a la sujeción del ciudadano y de sus iniciativas, a un control excesivo por parte del Estado.

De nada valdría, por consiguiente, la reforma política, si no intentamos construir al mismo tiempo una economía eficiente. Urge, pues, devolver al ciudadano la seguridad económica, garantizándole constitucionalmente el valor real de su salario, mediante limitaciones al ejercicio abusivo de los instrumentos gubernamentales y al creciente gasto público. Por eso la necesidad de alcanzar la estabilidad, el crecimiento y la eficiencia, abriendo todas las posibilidades de buscar los objetivos económicos en forma continua y coherente. Por eso la conveniencia de impulsar la participación de los trabajadores en los medios de producción, disminuyendo los impuestos que pesan sobre el aparato productivo y sobre los trabajadores y empresarios. Por eso la importancia de establecer un marco que ayude a la innovación y asegure los beneficios de una sana competencia. Para lograr todo ello, es indispensable liberar de las ataduras existentes a todos los sectores productivos. Se hace igualmente necesario racionalizar el gasto público, idear sistemas de privatización de las tareas estrictamente empresariales del Estado, y disminuir el exceso de reglamentismo y las trabas burocráticas que pesan sobre la producción y el desarrollo creativo. Asimismo se requiere incentivar nuevas áreas de producción como el turismo, la pesca, la minería y la exportación de servicios (educativos, culturales, financieros y bancarios, aplicaciones tecnológicas, computación...); todo ello, sin perjuicios ni discriminaciones de las actividades agropecuaria, forestal, industrial y comercial; así como también se requiere atraer inversiones extranjeras a nuestro suelo. Todo esto, conjunta y simultáneamente, para lograr la eficiencia, comenzando por deshacer la maraña mercantilista y estatista que

hoy prevalece como producto del modelo económico de la sociedad intervenida.

Las garantías económicas

La economía en general, y los ingresos y ahorros de los costarricenses en particular, requieren ser protegidos a corto plazo de las desviaciones de nuestros gobernantes; lo mismo que las libertades civiles y políticas deben ser salvaguardadas del abuso del "soberano". La dignidad del hombre confiere —y reclama—para cada persona verdaderos derechos económicos que deben ser respetados por el Estado.

Con base en ello, es necesario establecer en Costa Rica mecanismos efectivos para el control de los poderes del gobierno, con el fin de asegurar a los ciudadanos el derecho a disfrutar del producto total de su trabajo; en otras palabras: de garantizarles que los beneficios del progreso no les sean burlados por la acción burocrática. Con ese propósito, debe incorporarse a la Constitución Política un capítulo de *garantías* que limiten efectivamente la acción de los poderes públicos, incluido el Legislativo.[1]

El incorporar tal capítulo de garantías es obligarte y realmente necesario. Una temerosa tradición de nuestra jurisprudencia ha hecho patente que no basta con que la Constitución garantice generosamente los derechos de libertad en general —(Artículo 28), de inviolabilidad de la propiedad privada (Artículo 45), de la libertad empresarial (Artículo 46), de asociación (Artículo 25) y de trabajo (Artículo 56); lo mismo que del fomento a la producción (Artículo 50) y del equilibrio de los presupuestos del Estado y de sus instituciones (Artículo 176)—, para asegurar al ciudadano frente a los desmanes y arbitrariedades que, en el campo económico, han cometido nuestros últimos gobiernos.

Por una parte, ante leyes que aprueba el Poder Legislativo —no acordes con esos principios constitucionales—, nuestros tribunales no se han atrevido a defenderlos abiertamente. Por otra, el intervencionismo estatal en la economía, no se ha manifesta-

do sólo mediante acciones imperativas como nacionalizaciones, expropiaciones y regulaciones administrativas, frente a las cuales la Constitución ha establecido sus límites y cautelas, sino mayormente por medio de políticas globales y flexibles basadas en el manejo y manipulación de la regulación de la moneda, el crédito, el endeudamiento, gasto y déficit públicos. Estas son prácticas viciadas; y, para enfrentarlas, no son suficientes las normas constitucionales; porque ellas no condicionan ni limitan, cualitativa ni cuantitativamente, las acciones estatales de esa naturaleza. De ahí que sea necesario revisar nuestro "pacto social", para introducirle nuevas limitaciones a la acción de los gobernantes y, por consiguiente, poder "prever" que se garanticen los derechos económicos de los ciudadanos.

Conviene, pues, evitar constitucionalmente que los poderes del Estado, particularmente el legislativo y el ejecutivo, continúen imponiendo políticas que contrarían las aspiraciones y expectativas de los ciudadanos, y que distorsionan el papel que, como representantes del bien común, les corresponde cumplir. Un marco legal de bien común debe facilitar que, en la medida de lo posible, se realicen las expectativas de los ciudadanos que actúan al amparo de reglas generales de conducta justa.

Es urgente atajar constitucionalmente el crecimiento del aparato estatal, las acciones inflacionarias del Estado, las distorsiones de los precios, las manipulaciones monetarias, la excesiva burocratización de la vida nacional, la desnaturalización de la acción social del Estado y la sujeción del ciudadano y de sus derechos a múltiples normas discrecionales de rango inferior a la ley.

Los remedios previsores, deben ser eficaces y técnicamente probados para combatir la sujeción progresiva del ciudadano y la erosión del poder adquisitivo de la moneda.

En relación con el aumento continuo del costo de la vida, fenómeno que denominamos técnicamente inflación, debe reconocerse que ella puede acelerarse en virtud de una política fiscal expansiva y deficitaria. A esto lo llamamos sencillamente, *aumento desmedido del gasto público.* Al mismo tiempo, debe reconocer-

se que el aumento desproporcionado de la cantidad de dinero en circulación, esto es, de la totalidad de medios de pago en manos del público, pone a los compradores a competir más intensamente, con más dinero en las manos, por una cantidad de bienes y servicios que no ha variado. A esas causas debe agregarse, en el caso costarricense, el uso sin control del crédito que otorga nuestro sistema bancario nacional (monopolio estatal de los depósitos bancarios) para financiar los gastos del gobierno. Nuestros últimos gobiernos, no han tenido inconveniente en recurrir a la emisión inorgánica pura y simple para satisfacer sus necesidades, en perjuicio de una asignación de recursos más productiva y eficiente. Estas cuatro causas están conectadas entre sí. *El déficit público, la oferta monetaria, el uso indiscriminado del crédito público y la emisión inorgánica;* todas son caras de un mismo sujeto: *el gasto público.*

En tal virtud, la manera más clara y directa de prevenir la inflación es ponerle límites al gasto público. Y, como el límite no puede ser absoluto, debe organizarse en función de la capacidad económica de la nación: por ejemplo, estableciendo límites porcentuales del gasto público en relación con el Producto Interno Bruto. Así lo hemos dejado expreso:

> El incremento de los gastos totales anuales de los poderes del Estado, incluyendo los presupuestos ordinario y extraordinario y los de los entes estatales, no podrá exceder el porcentaje anual de crecimiento nominal del Producto Interno Bruto (PIB) del año anterior [...].[2]

También debe introducirse, en el texto constitucional, una regla clara que limite la cantidad de dinero circulante, en relación con el Producto Interno Bruto y con la inflación de origen externo a que esté expuesto el país en un momento dado:

> La tasa de crecimiento de la oferta monetaria total, definida como la suma de los billetes y monedas emitidos por el Banco Central más los depósitos en cuenta corriente de los bancos autorizados, no podrá exceder en ningún año fiscal la tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto más el promedio ponderado de la tasa de inflación de los tres principales países con los que comercia Costa Rica [...].[3]

Asimismo, en relación con el crédito del sistema bancario nacional al sector público, debe también establecerse un límite constitucional. Esa limitación deberá garantizar que el crédito lícito a los entes públicos, no sobrepase un porcentaje definido del crédito total que se otorgue en el país. Con ello, se lograría una correlación entre el crecimiento del gasto público y el de la economía nacional. Por ejemplo: "La tasa de crecimiento del crédito del Sistema Bancario Nacional al Estado o cualquiera de sus instituciones, incluyendo la financiación directa o indirecta, no podrá exceder en ningún año fiscal el porcentaje de crecimiento del crédito del sector privado [...]".[4]

También hace falta asegurar a los ciudadanos que los gobiernos de hoy, mediante al endeudamiento internacional para financiar desproporcionadamente gastos ordinarios o extraordinarios del sector público, no les hipotecarán su futuro. Para lograrlo, conviene restablecer los límites constitucionales existentes, en particular los que reservan a la Asamblea Legislativa la aprobación de esos empréstitos.

Pero no basta con establecer estos límites; ya que, frente a los posibles desmanes del gobierno y de las instituciones del Estado, debe controlarse también el aumento de las cargas sociales y de los costos de los servicios públicos. Es necesario que el aumento de las cargas sociales vuelva a quedar en manos de la Asamblea Legislativa, y no —como ahora sucede— en manos de las instituciones constituidas en propias beneficiarias; asimismo debe estar acorde, con límites claros, respecto al uso y tamaño del gasto de tales instituciones. El control de las tarifas de los servicios públicos, actualmente librado al arbitrio y necesidades de cada institución del Estado o del gobierno central, debe quedar estrictamente limitado por el incremento que justifiquen sus costos y sus necesidades de capitalización. Se deben sujetar las tarifas que no estén sometidas al Servicio Nacional de Electricidad, a controles similares de un organismo —como ya dijimos—que transforme este ente en uno con una más amplia esfera de acción .[5]

A esos controles hay que agregar, para unas y para otras, límites estrictos de eficiencia comparativa y, de ser posible, com-

petitiva a fin de evitar los meros aumentos monopolísticos de los gastos de esas instituciones; porque, de lo contrario, se termina siempre justificando casi cualquier sobreprecio de las tarifas de aquellos servicios.

A la par de éstas, y de otras garantías económicas de orden constitucional, debe asegurarse que las ya existentes y las que se incorporen, tengan plena vigencia, representen límites efectivos a los poderes públicos y sean operativamente exigibles por los ciudadanos ante los órganos jurisdiccionales. Debe, pues, permitirse que los órganos de control de constitucionalidad (la Corte Suprema, la Sala Constitucional, el Tribunal Constitucional o una sección especializada económicamente de esos órganos), enjuicien —como han recordado algunos importantes constitucionalistas— no sólo las leyes, sino todos los actos estatales de contenido económico en cuanto pueden desequilibrar el sistema económico diseñado por la Constitución. Estos actos atentadores, pueden presentarse con ocasión de la aprobación de los presupuestos del gobierno central y descentralizado, con la emisión de la deuda pública, con la negociación de convenciones colectivas, tanto como con la programación y dirección de la política monetaria y crediticia.

En resumen: urge garantizarle al costarricense sus derechos económicos mediante los siguientes instrumentos:

1).- Fijando límites porcentuales al gasto público (en relación con el PIB).
2).- Limitando la oferta y la circulación monetarias en relación también con el PIB y con la inflación externa.
3).- Controlando constitucionalmente el uso del crédito por parte del sector público (relacionando porcentualmente el crédito bancario al sector público con el crédito al sector privado).
4).- Estableciendo controles del aumento porcentual de las cargas sociales y de los costos de los servicios públicos, y creando, simultáneamente, medios y reglas para que se decreten sin discrecionalidad.
5).- Imponiendo equilibrios presupuestarios.
6).- Garantizando el respeto estricto a las reservas legales en favor del poder legislativo en detrimento del Poder Ejecutivo y del Banco Central.

7).- Estableciendo mecanismos jurisdiccionales independientes de protección a los derechos y garantías de orden económico, accesibles a todos los ciudadanos que se vean afectados *en* sus derechos o intereses legítimos (aunque estos últimos sean difusos).

A la par de estos instrumentos, deben buscarse métodos ágiles para asegurar esquemas de costo-beneficio en cada actividad gubernamental, de manera que, en cada decisión relativa al gasto público, las autoridades que lo aprueban deban analizar los costos de sus actuaciones o regulaciones en relación con los beneficios que de ellas puedan obtenerse. De esta manera, en los casos en que exista desproporción entre los primeros y los segundos, debe desecharse la iniciativa reguladora o la decisión del gasto. Además de esa obligación de efectivo respeto a la limitación constitucional del gasto público, se impone la necesidad de escoger con criterios de costo-beneficio entre el desarrollo de unos servicios públicos o de otros.

En el presente, el diputado, que enfrenta una solicitud de gasto de una comunidad o grupo de interés, se ve llevado, por su personal interés político, a aprobar la erogación; pues es mucho mayor la presión de los favorecidos, que el impacto negativo para cada uno de todos los ciudadanos afectados con su costo. Ese mismo diputado, si se aprueba el límite global al gasto propuesto, se ve llevado a comparar distintos proyectos de gasto y escoger los de mejor relación costo-beneficio.

Con el establecimiento, tanto de garantías económicas eficaces, como de prácticas que limiten decididamente el margen discrecional de actuación gubernamental, siempre saldrán fortalecidos el producto del trabajo, los salarios, el ahorro y la inversión de los ciudadanos; sin perjuicio de un gobierno previsor y de una sociedad justa.

Búsqueda simultánea de la estabilidad, el crecimiento y la eficiencia

Hay quienes consideran que, para salir de la crisis económica en que nos encontramos, es preciso, en primer lugar, buscar

la estabilidad; y una vez alcanzada, empeñarse en obtener el crecimiento económico; para, posteriormente, tratar de cambiar la estructura productiva.

Sin embargo, para obtener buen éxito en la política económica, para que la estabilidad no atente contra el crecimiento, para que la estructura productiva no genere —pasado poco tiempo—nueva inestabilidad, es necesario perseguir simultáneamente los tres objetivos: control en el aumento del costo de la vida, crecimiento de la economía y eficiencia en la utilización de los escasos recursos productivos. Si la estabilidad se convierte en fin único, su costo puede ser un continuado empobrecimiento. Si el crecimiento se busca sin cambiar la estructura productiva para alcanzar una mayor competitividad, ese crecimiento será fugaz —como lo fue en 1984 cuando se convirtió en aceleración de la inflación y desbalance en la balanza de pagos—. Cuando los objetivos se persiguen escalonadamente, es posible utilizar mecanismos favorables a la estabilidad, pero nocivos para el crecimiento y la eficiencia. Tal es el caso de los aumentos impositivos de los últimos tiempos.

Por eso se requiere tomar el camino que permita *simultáneamente* alcanzar la estabilidad que limite el flagelo del aumento en el costo de la vida; *el crecimiento* que genere los puestos de trabajo que demandan quienes carecen de empleo (los desocupados y los jóvenes); *la eficiencia* que permita el aumento en la productividad y, con ello, el incremento en los ingresos de las familias para que mejoren sus condiciones de vida.

Se requiere, así, aumentar el volumen y la eficiencia de la inversión, permitir un uso eficiente de los factores productivos, racionalizar el gasto público, bajar la carga tributaria, disminuir la tasa de interés y la inflación, tanto como llevar a cabo una política de impuestos, una política monetaria y una política de precios que promuevan las exportaciones. Estas medidas deben surgir de un fuerte movimiento de opinión pública, y deben ser aplicadas en forma simultánea, global, gradual, automática, compensada y creíble. ¿Cómo podremos aplicar estas medidas?

El cambio se produce, cuando es económicamente eficiente y políticamente viable. Hoy existe acuerdo de que es económica-

mente eficiente un cambio que nos permita alcanzar y mantener una tasa de crecimiento impulsada por el sector exportador —nuevo y tradicional—, mediante una producción abierta a la competencia que utilice plenamente las condiciones y potencialidades de nuestro pueblo, las peculiaridades de nuestra geografía, la especialización internacional y las ventajas comparativas dinámicas del país.

Para promover y realizar ese cambio, es necesario aumentar la inversión y permitir que sea dirigida hacia los sectores en los cuales naturalmente somos más competitivos, y no hacia las empresas que la política hace artificialmente más rentables. Para ello, es imprescindible permitir que precios y costos reflejen la rentabilidad social, con el fin de que aumente la rentabilidad de la inversión en empresas verdaderamente productivas.

Para lo primero —aumentar la inversión productiva—, es imprescindible disminuir la carga tributaria y los costos excesivos de servicios estatales cerrados a la competencia, que tornan mucho más atractiva la inversión financiera que la inversión de riesgo empresarial; asimismo lograr una caída natural en la tasa de interés real, lo cual es posible si se disminuye la intensidad y la variabilidad de la inflación, si se reduce el costo de la intermediación financiera y si el Estado deja de competir en los mercados de capital por el ahorro de los costarricenses para cubrir sus déficit y las pérdidas del Banco Central.

En la situación actual, la solución no está en decretar nuevos impuestos, porque serían injustos, inconvenientes e innecesarios. Con la tasa de crecimiento que han tenido los ingresos tributarios del gobierno en los últimos tiempos, y si la administración mantiene el gasto dentro de los límites aceptables, podríamos alcanzar las metas propuestas sin necesidad de aumentar los tributos.

Más aún: para que la producción crezca, lo necesario no es aumentar los impuestos, sino más bien disminuirlos. Se hace necesario —como en la Alemania socialcristiana de Adenauer y Erhard, en el Japón de la postguerra, en los Estados Unidos de Kennedy y de Reagan—, disminuir las tasas marginales de los im-

puestos sobre la renta, para que aumenten los incentivos al trabajo, al ahorro, a la inversión y la producción. Durante el período en el cual la disminución de impuestos pudiese ocasionar un mayor déficit fiscal, éste se podría atender temporalmente con recursos externos de naciones amigas (que sólo nos han servido para mantener una pretendida estabilidad); y, en todo caso, con la privatización de algunas tareas empresariales del Estado.

Para lograr que la inversión se dirija a los sectores de mayor rentabilidad social, es necesario que paulatinamente se eliminen las distorsiones de precios que hacen divergir los costos privados y los costos sociales. Es preciso que, poco a poco, las medidas gubernamentales que provocan la utilización ineficiente de nuestros escasos recursos productivos, de nuestras limitadas dotaciones de trabajo, conocimientos, tierras y capital, sean removidas para que podamos ser internacionalmente competitivos y alcancemos un mayor bienestar, gracias a una más amplia capacidad para importar —como ya se está empezando a hacer posible, gracias al crecimiento de las exportaciones nuevas y tradicionales—.

Para que las nuevas inversiones sean eficientes, es necesario permitir, en el sector industrial, una rentabilidad competitiva a la producción destinada a la exportación, y no sólo a aquella para el consumo nacional. Se impone proveer los recursos externos requeridos para el reequipamiento de nuestras fábricas, a fin de que puedan especializarse en líneas de producción, cuyos costos y precios les permitan competir en los mercados mundiales. Se requiere el acceso a las nuevas tecnologías, y eliminar las cargas tributarias sobre la compra de conocimientos y técnicas que, hoy día, se abren paso en los países desarrollados.

Para que esa inversión pueda ser eficiente, es necesario disminuir los impuestos a la exportación de productos tradicionales, con el objeto de que se genere ahorro para que los agricultores inviertan en productos nuevos. Debemos avanzar por el camino de una agricultura con menores costos para que, a causa de precios internos artificialmente elevados por medidas ajenas a campesinos y agricultores, los consumidores urbanos no tengan que pagar alimentos más caros de lo necesario; y para que los tra-

bajadores del campo no ganen salarios más bajos que los que les sería posible devengar, si la producción agrícola estuviese orientada hacia la siembra de aquellos productos para los que tenemos mayores facilidades y recursos por constituir nuestras ventajas comparativas.

Se debe establecer un tipo de cambio realista que, por ser compatible con un menor grado de protección a la producción para el mercado interno, permita una mayor competitividad a las exportaciones, sin aumentar los costos a los consumidores; y que permita también un crecimiento en la producción de servicios exportables: salud, educación, programación para cómputo, turismo —son sólo algunos de los servicios que, con el cambio de la estructura productiva, se harían más atractivos para compradores extranjeros—.

Basta reconocer que las circunstancias actuales no son las más deseadas para, por consiguiente, querer un cambio y promoverlo. El país, en general, quiere este cambio; y, en particular, lo necesitan con urgencia los jóvenes con pocas expectativas de encontrar empleo; las amas de casa que día a día ven aumentar el costo de la vida; los asalariados, cuyo dinero cada vez les rinde menos; los agricultores que viven una lucha constante por mantener sus tierras logrando alguna rentabilidad; y los industriales, para quienes no están definidas claramente las reglas del juego y por eso se desenvuelven en un clima de completa incertidumbre. Estas reorientaciones son indispensables, a fin de que cada empresario pueda determinar sus propias acciones dentro de un marco de normas conocidas. De lo contrario, serán solo los burócratas quienes determinarán las acciones de cada empresa y los resultados positivos o negativos de cada operación, en total detrimento de la independencia, de la libertad empresarial y de los estímulos para el progreso.

El campo agrícola, esa necesidad de cambio se ha comprendido y palpado más fuertemente. En el esquema estructural de la sociedad intervenida, creado por el Partido Liberación Nacional hace cuatro décadas, el sector agrícola no tiene gran participación ni estímulos; le corresponde un papel secundario no acorde con el carácter de nuestro país. Por esto precisamente, desde

hace ya varios años, vemos constantemente cómo los agricultores viven en una continua lucha frente al gobierno en busca de mejores condiciones de precios, de costos y de servicios para lograr un mínimo de rentabilidad. En verdad, se trata de que los agricultores se encuentran en una situación de dependencia del gobierno, y de que su misma capacidad de decisión e innovación ha ido pasando a las esferas de las autoridades gubernamentales. Los agricultores se han visto, así, en constantes protestas y marchas en busca de aumento de los precios de sus productos o de subsidios para los recursos que utilizan. Esto es sumamente grave; pues no corresponde al gobierno, sino a los mismos campesinos, decidir qué, adónde y cómo sembrar.

Precisamente por reconocer que la situación tan precaria actual del sector agrícola, es producto de sólo las mismas medidas del gobierno, se desea lograr un cambio estructural en este sector, sin costos significativos para los agricultores. No podemos seguir por el camino del abandono y la incertidumbre que nos ha llevado en los últimos años a la disminución significativa de las áreas sembradas de cultivos anuales, generando pobreza para los campesinos, para los medianos empresarios agrícolas y para los trabajadores rurales. El abandono y el desestímulo se reflejan, con gravedad patética, en los datos de la composición del crédito y su aporte para el sector agrícola. Las colocaciones bancarias al sector agropecuario, por ejemplo, significaron, durante el primer semestre de 1984, un 41.55% del total de colocaciones al sector privado. Pero esta participación ha venido disminuyendo en los años siguientes: 33.42% en 1985; 23.17% en 1986, y tan sólo un 21% en 1987.

Para lograr que la diversificación de actividades alcance similar eficiencia a la que hemos alcanzado en varios productos de exportación tradicional, se requiere de un proceso gradual, que de ninguna manera significaría no hacer nada. Por el contrario, un cambio gradual de resultados positivos demanda propósitos claros y bien definidos, que nos indiquen con certeza hacia dónde queremos llegar. Supone medidas concretas elaboradas de antemano y una cronología que indique, con exactitud, cuándo y cómo se van a aplicar esas medidas. Preciso será que las disposiciones se aprueben y sean adoptadas desde el momento mismo

en que se inicie la aplicación gradual del nuevo esquema; aún cuando el momento de su vigencia se produzca en el futuro. Así planteada la situación, el agricultor podrá prepararse y asimilar las variaciones, para que la política de cambio estructural sea, no solamente gradual y posible, sino también creíble. Una política, en cuya aplicación no se cree, es incapaz de producir cambio alguno.

Durante el proceso gradual de ajuste, habrán de desarrollarse y transferirse conocimientos y tecnología sobre cultivos alternativos, rentables para el agricultor; deberá facilitarse también, el que se lleven a cabo las inversiones que resulten necesarias. Los recursos externos disponibles para el ajuste estructural, deben emplearse en compensar monetariamente a los agricultores afectados y en financiar, con cargo a la sociedad, el proceso de aprendizaje y cambio. Si todavía lo hacemos con los abogados y economistas, ¿por qué no hacerlo transitoriamente con los agricultores?

Se requiere hacer llegar a los pequeños agricultores los conocimientos necesarios para convertir poco a poco en bananales, platanales, cacaotales, siembras de plantas ornamentales, melones, berenjenas, mangos, tubérculos y otros cultivos tropicales, las siembras no aptas para nuestro clima y cuya producción mantiene hoy en la miseria al campesino y agobia con altos precios al consumidor de las ciudades. Se requiere financiar con recursos externos, las inversiones de cambio de medianos y grandes agricultores. Para estos fines, debemos dedicar íntegramente los recursos en colones que producen los créditos de la Ley PL-480 de los Estados Unidos de América.

En la industria, la necesidad del cambio estructural también es reconocida. Se requiere de una producción industrial dirigida hacia mercados más amplios y competitivos. Para lograrlo, lo más importante es un cambio estructural que a su vez asegure a los industriales un cierto marco estable, para que sea posible actuar dentro de él con seguridad. No se puede continuar en el estado de incertidumbre de hoy. Pero, al igual que para el sector agrícola, es indispensable que este cambio sea, aunque anunciado de antemano, gradual; así los industriales pueden poco a po-

co irse adaptando a las nuevas circunstancias sin mayores costos. De la misma manera, se debe contar con recursos para la inversión adicional requerida, y también disminuir los impuestos para estimular las actividades.

El cambio estructural y el costo social de mantener la crisis

Hasta el momento, se ha evitado el cambio aduciendo que tiene un costo social. Sin embargo, por el miedo al cambio se ha incurrido en el costo social de mantener la crisis. Un enorme costo social que el pueblo costarricense y, especialmente, quienes menos o nada tienen, han pagado con gran sacrificio, sin contar siquiera con la esperanza de salir de la crisis algún día.

Por ejemplo: entre 1980 y 1986, la producción por habitante disminuyó en casi una décima parte. Del 80 al 85, las exportaciones por habitante bajaron en un 16%, y las importaciones necesarias para el consumo y la producción se redujeron en un 35%. Estas cifras pueden apreciarse reflejadas en el ingreso y consumo de las familias costarricenses: el consumo por habitante bajó, entre 1980 y 1985, en un 18%; y, en 1984, representó solamente, en términos reales, un 88% de lo que era en 1978. En 1980, el salario promedio alcanzaba para comprar algo más que la canasta básica; en 1984, no permitía adquirir más que las 3/4 partes de esa canasta.

Los datos que he apuntado, no señalan cuánto se ha agudizado el sufrimiento que se origina en la marginación y el tugurio; tampoco, cuánto se ha concentrado la riqueza entre 1973 y 1988, sembrando la desesperanza y la frustración entre los jóvenes que buscan trabajo y entre lo padres que ven incrementadas las necesidades que les resulta imposible atender al desarrollarse sus familias.

Claro que, independientemente de las acciones internas, existen factores externos que han contribuido a empobrecernos. Pero, ¡no tanto! Si Costa Rica hubiese transitado por la ruta del cambio estructural, de la eficiencia económica y de la compensa-

ción social para los grupos inicialmente afectados por el cambio, ya estaríamos creciendo aceleradamente, el grado de empobrecimiento habría sido menor, existiría esperanza para el futuro y, sin duda, se notaría un estímulo para progresar.

La estrategia para el cambio estructural

Ahora bien: para que el cambio de las estructuras productivas sea económicamente eficiente y políticamente posible, es necesario que la estrategia, para llevarlo a cabo, cumpla con ciertas características. Aun cuando ya he señalado algunas de ellas en relación al sector agropecuario, conviene hacer un recuento general.

En primer lugar, y como ya he señalado, los objetivos económicos deben ser buscados en forma *simultánea,* para que se utilicen mecanismos que sean compatibles con todas esas finalidades.

En segundo lugar, la estrategia de cambio debe ser *global,* pues es necesario que las reestructuraciones se den en todos los sectores para que sus efectos se refuercen unos a otros. Sería, por ejemplo, fatalmente ineficaz buscar la solución de los problemas agropecuarios sólo con medidas que afecten directamente a ese sector, sin atender los costos elevados de insumos y combustibles, las altas tasas de interés y el uso mismo de recursos necesarios para la inversión en actividades gubernamentales.

En tercer lugar, el cambio debe ser *gradual.* La inversión para reequipar la industria y para modernizar la agricultura, toma tiempo. La reducción del sector público que afecta la producción, toma tiempo. Igualmente toma tiempo el cambio de los patrones paternalistas y proteccionistas a que nos ha sometido el intervencionismo neomercantilista; ya que se requiere un orden de competencia, de superación, de conciencia del riesgo y de sustitución de normas específicas por normas generales. A todo esto, debemos llegar para alcanzar la meta de la economía social de mercado; pero la realidad obliga a que se realice de manera gradual.

Mucho tiene que ver, esta situación, con el hecho de que los seres humanos tenemos una relación de conocimiento con experiencia que se mueve en ambas direcciones: nuevas experiencias van creando un nuevo conocimiento; o sea, una nueva formación mental fraguada por *lo que ocurre afuera* y que, a su vez, da campo a nuevas experiencias para incrementar la formación mental. Los procesos de cambio requieren de esta interacción entre las concepciones personales de la realidad y la realidad que se está dando. Y esto requiere de tiempo, para que se vaya desarrollando.

Aunque es claro que gradualidad no significa inacción, conviene hacer énfasis en que las medidas para obtener el cambio simultánea, global y gradualmente, deben aplicarse de manera *automática* en cada período de tiempo, sin someter su aplicación a ninguna decisión gubernamental posterior. Esta automaticidad consiste, pues, en que si, para ser gradual, se decide que una reducción de tarifas debe ser aplicada en un 20% en cada año de un período de 5, ello ocurrirá por el simple transcurso del tiempo sin necesidad de ulterior resolución.

Se debe buscar la mayor uniformidad posible, en el sentido de que todas las medidas vayan siendo lo más neutras en su efecto de distribución de recursos hacia unos sectores u otros de producción, para que así se eliminen de verdad las distorsiones y las separaciones entre los costos privados y los costos sociales a las que están sujetas las distintas empresas y unidades productivas.

En sexto lugar, es necesario también que el cambio sea *compensado.* Hay que utilizar parte importante de los recursos disponibles, que los organismos financieros internacionales pueden generar, para financiar el cambio de la maquinaria agrícola, industrial y de servicios; y la puesta en marcha de la nueva tecnología que, en muchos campos, es imprescindible para poder competir con eficiencia en los mercados mundiales. A partir del criterio de la compensación del cambio y de la reconversión, es necesario proporcionar en algunos casos ayudas sustanciales y no recuperables para algunos pequeños agricultores, pequeños industriales o talleres que requieran esa ayuda con el fin de mantener su modo de vida durante el período de cambio. "Cuando los

sacrificios se necesitan en una sociedad democrática —ha dicho bien Lester Thurow—, la equidad es la clave. Cada persona debe sentir que cada uno de los demás está llevando a su cargo una porción justa de los costos".[6]

De esta forma, una política de cambio que se sustente en la opinión pública y sea *simultánea, global, gradual, automática, uniforme y compensada,* alcanzaría su más necesaria característica: la de ser *creíble.* Sólo una política creíble es *creída; y* sólo una política creída moldea las acciones individuales de conformidad con sus finalidades. Una política en la que no se cree, carece de toda capacidad para cambiar los resultados sociales de acciones individuales, pues ellas no se adaptarían a los objetivos de esa política.

Con las medidas indicadas, podremos efectuar un cambio económicamente eficiente al hacerlo políticamente posible.

Liberalización económica

La liberalización económica es el objetivo inmediato de un cambio estructural que trata de eliminar distorsiones que hayan sido introducidas, en el funcionamiento del sistema de mercado, por una intervención estatal; que estén reflejándose en los precios y en los costos de los artículos que se intercambian, y que estén llevando a esa economía fuera de su pauta de crecimiento eficiente.

¿Por qué se quiere realizar una liberalización de la economía? En primer lugar, se busca un sistema más competitivo, en el cual el costo privado (la manera como, en la contabilidad de las empresas y las personas, una determinada forma de producción y una determinada compra de servicios se reflejan en un costo), sea igual al costo social, que es el costo de oportunidad; o sea, lo que deba dejar de producir la economía por utilizar aquellos recursos en la producción de un artículo o servicio determinado, y no en la producción de otros bienes.

Mediante la liberalización, buscamos cambios que lleven a una mayor concordancia entre la medición privada de los costos,

de los precios de venta y de la rentabilidad de actividades privadas y sus valores sociales. Sólo así, la actividad individual en el mercado, orientada por el deseo de ganancia económica, ha de lograr la eficiencia que permite el bienestar general.

Cuando hablamos de liberalización, estamos pensando en cambios de regulaciones estatales que atañen al comportamiento de las empresas, de los individuos y de las asociaciones voluntarias privadas que trabajan en el mercado, o que afectan sus operaciones de una manera directa.

Al analizar las necesidades de liberalización, es importante fijarse en esta comparación de los costos de producción privados con los costos de producción sociales; asimismo en la de las rentabilidades privadas con las rentabilidades públicas. Pero eso no es sólo importante en relación con algún bien o proyecto específico, sino que, muy a menudo, la liberación interesa porque tiene que ver con algo más general, como son los costos de los factores de producción. Cuando los costos relativos de estos factores se ven afectados por el intervencionismo estatal en la economía, eso conduce a la utilización de tecnologías que no son las más eficientes o las más apropiadas para una determinada sociedad, en un momento específico. Entonces nos enfrentamos, no sólo con las distorsiones en la relación de los costos de producción para una empresa específica, en una línea de producción concreta, sino también con las distorsiones que existan entre el precio relativo del trabajo, el precio relativo del capital y el del alquiler de la tierra.

Es de gran importancia distinguir entre los posibles ámbitos a los que ha de aplicarse el proceso de liberalización. Uno de esos ámbitos, es el proceso de liberalización del comercio exterior, que básicamente significa buscar la integración de la economía interna con la economía mundial; o, en otras palabras, buscar una mayor concordancia entre los esquemas de precios internos y los esquemas de precios del mercado mundial. Esto, con el propósito de alcanzar un mejor conocimiento de la eficiencia comparativa en relación con otras economías, que nos permita saber qué líneas de producción son más rentables, a fin de permitir que los agentes individuales puedan independientemente prever, con

mejor información, cuáles son las actividades eficientes futuras.

Un segundo ámbito, es el de la liberalización del mercado financiero, en el que, usualmente, lo que se busca es eliminar la represión financiera que impide utilizar más eficientemente las corrientes de ahorro en los proyectos socialmente más beneficiosos de inversión; que aumenta artificialmente los costos de intermediación financiera, por lo que se da una menor inversión; y que disminuye el retorno al ahorro, por lo que se da un mayor consumo.

Un tercer ámbito, es la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos; o sea, lo que tiene que ver con las transacciones de capital, de préstamos, donaciones y demás en las operaciones con el resto del mundo.

También hablamos, en un cuarto ámbito, de procesos de liberalización con respecto a sectores de una misma economía, cada uno de los cuales afecta los precios relativos de la producción de los otros; por ejemplo, la del sector agrícola respecto al sector industrial, o viceversa.

Un quinto ámbito de liberalización, es el del sector público. En este caso se trata de eliminar distorsiones creadas por el excesivo tamaño del Estado, o por la protección a sus propias actividades en el mercado, o por la ineficiencia de su manejo, o por sus disposiciones reguladoras.

En general, la liberalización de la economía debe plantearse con una estrategia que cumpla con los requisitos planteados en el título anterior: *simultaneidad, globalidad, gradualidad, automaticidad, uniformidad, compensación y credibilidad. Sólo* en el caso de la liberación de la balanza de capital, o sea, de los movimientos de capital con el exterior, se debe dejar para el final su liberación. No tanto para evitar que salga el dinero mediante "fuga de capitales", sino para evitar que ingrese demasiado ahorro externo durante el proceso de liberalización y eso impida el establecimiento de los nuevos y realistas esquemas de precios, incluyendo el tipo de cambio.[7]

La liberalización hace más rentables las exportaciones y más atractivo el ahorro para poder generar volúmenes mayores, con lo cual se logra que disminuya el costo de intermediación financiera y que bajen las tasas de interés reales internas. Así, hay mayor estímulo a la inversión y el crecimiento se acelera, dentro de un esquema productivo más eficiente.

La liberalización no es un proceso para saltar automáticamente de una situación productiva a otra. Lo que ella, en verdad, permite, es la búsqueda de una sociedad más dinámica; ya que, al introducir elementos competitivos y elementos de mayor correspondencia entre los costos sociales y los costos privados, el efecto es una mayor cantidad de posibilidades para innovar, cambiar y desarrollar nuevas faenas. Se mejoran las condiciones para adaptar las experiencias del exterior; con lo cual, la pauta de crecimiento no sólo sube a un nivel más alto, sino que logra una pendiente más pronunciada; o sea, que provoca un salto inicial durante el proceso de cambio, importante para que después la economía experimente una tasa de crecimiento sostenida más alta.

En el campo social, con la liberalización de la economía, es dable esperar niveles más altos de empleo y niveles más altos de consumo, como consecuencia del aumento productivo; esto es, una mejor calidad de vida.

En muchos casos, la liberalización del comercio exterior puede proporcionar un aumento directo de los salarios reales, al bajar los costos de los bienes que forman parte del consumo de las familias; lo cual, aunado a una tasa superior de crecimiento, conduce a una mayor generación de ingresos fiscales con los mismos niveles de imposición y, como consecuencia, a que haya más oportunidades de ampliar y mejorar los programas sociales.

En el campo político, el elemento más importante de la liberalización económica es eliminar la dependencia de los trabajadores, de los empresarios, de los inversionistas, con respecto al Estado. Cuanto menos intervencionismo haya, cuanto más uniforme sea la intervención, cuanto más generalizadas estén las reglas y más automáticos sean los procesos de transformación de

la economía, menor será el poder de los gobernantes sobre las personas dedicadas a la producción. Como consecuencia, mayor será el ámbito para la libertad, la democracia y la autonomía de la población.

Todo esto significa que el objetivo fundamental del proceso de liberalización económica es lograr mayor eficiencia, mayor crecimiento y mejor nivel social; y todo ello, con un aumento de libertad, que es valor compartido por todos.

La liberalización económica es ampliamente positiva para realizar el ideal de una sociedad participativa, tendencia muy acentuada en las sociedades modernas de finales del siglo XX. Es la tendencia de ir hacia una organización social que permita a las personas, que van a ser afectadas, tomar parte en las decisiones. La liberalización va en esa dirección, porque da mayor autonomía al consumidor y al productor en la toma de decisiones. Es así como el conocimiento práctico, disperso e inarticulado —al que me referí en la segunda parte de esta obra—, se ha de encauzar para la generación de mayor bienestar social y para posibilitar, mediante el tanteo y el error, mayor generación de conocimientos y prácticas superiores para hacer las cosas.

Si eso es así y, como tal, es aceptado por la mayoría de las personas, cabe preguntarse acerca del por qué la insistencia en concentrar la toma de decisiones o, más simple, concentrar el poder; asimismo acerca de por qué, entre eficiencia y concentración de poder, tanta sociedad opta por esta última. La respuesta parece ser clara: quienes ejercen el poder son seres humanos y, como tales, tienen fines propios y no sólo los fines de las instituciones para las cuales sirven. Ahora bien, parte importante de los fines de los seres humanos que ejercen el poder, es precisamente tener poder, lo cual provoca el conflicto: las instituciones se crean con el propósito de lograr el mayor bienestar para todos; pero el fin personal, el fin de quienes manejan las instituciones y tienen acceso al poder, es concentrar y tener más poder.

Cuando las regulaciones normativas no son generales, ni existen garantías constitucionales, ni auténticos controles que limiten las acciones de los funcionarios públicos, la situación

vuelve a ser similar a la de la época de los reyes absolutos: agentes estatales con todas las posibilidades para buscar sólo su beneficio personal y, por consiguiente, con acciones contrarias a las libertades políticas de los ciudadanos.

Si no tomamos el camino conducente para instituir estas garantías constitucionales y este tipo de controles a la acción de políticos y de funcionarios, la lucha entre libertad y participación por una parte, y la concentración de poder por otra, va a ser ganada por esta última, aunque ello significa un gravísimo perjuicio social.

La liberalización que busca el cambio estructural, se debe lograr por varias vías: *desregulación, privatización, control del empleo público, reformas fiscal y financiera y apertura internacional de la economía.* Todo ello necesita, además de tales garantías y controles, el soporte de cambios sociales, educativos, culturales y políticos –como los que propongo someramente en este libro, pensando en la construcción de una sociedad libre y justa–.

Desregulación

Desregular, es rectificar; y siempre ha sido muy difícil. De ahí que el proceso para desenmarañar la política económica requiere, entre otras condiciones, mucha fortaleza por parte de quienes tienen a su cargo las decisiones; porque simultáneamente implica reconocer que es erróneo lo que se proclamaba y enfrentarse a intereses creados. O sea: toda una faena difícil, pero necesaria para crear las condiciones institucionales que requiere hoy el desarrollo integral de nuestra sociedad.

Hernando de Soto[10], después de describir la realidad de la economía subterránea en el Perú, llega a la conclusión a la que hemos llegado los costarricenses desde hace mucho tiempo: conviene reconstruir un sistema legal e institucional que deje funcionar la economía espontáneamente, que permita producir y comerciar con libertad y competitividad, que elimine obstáculos y que transfiera a la sociedad aquellas responsabilidades e iniciativas que el Estado ha monopolizado —además sin éxito—. En

otras palabras: que las instituciones legales provean los medios necesarios para que los ciudadanos puedan decidir y alcanzar, por sí solos, los propósitos que desean dentro del respeto a derechos de los demás. Para lograr este objetivo, es necesario simplificar, desburocratizar, descentralizar; en síntesis, *desregular.*

Desregular supone, básicamente, dejar libremente a los particulares todo aquello que no dañe la moral, el orden público o los derechos de los demás; es decir, responsabilizarlos legal y económicamente de sus propios actos. Esa responsabilidad no puede imponerse, cuando no se les ha dejado previamente en libertad de buscar y obtener sus propios fines. De alguna manera, cuando el sector público sujeta, a autorizaciones gubernamentales previas, determinados actos privados, esos actos terminan convirtiéndose en públicos; ya sea porque únicamente se autorizan los de sectores privados conectados con los gobernantes (asunto tanto peor, cuanto más concentración de poder haya), o bien porque al autorizarse los de aquéllos se supone que se cumplen todas las exigencias de orden público.

Desregular, por ello, supone también despolitizar la economía, tanto para proteger al Estado de la manipulación *de* los grupos de presión privados —pero con claras conexiones con el poder político—, como para proteger la economía y la libertad empresarial del control o de la manipulación políticas. Lo primero, es una característica básica del "mercantilismo" (que se resume en el socializar las pérdidas y privatizar las ganancias —como sostuvo alguna vez Eduardo Lizano—) que debemos erradicar. Lo segundo, es una característica básica de aquél y del socialismo, sin que ni lo uno ni lo otro compaginen con el concepto de democracia costarricense. En el fondo, de lo que se trata es de liberar al ciudadano del paternalismo estatal que lo devora, sumiéndolo en la arbitrariedad y el parasitismo.

Desregular es *1)* recuperar para el Poder Legislativo la regulación de las materias reservadas a la ley como impuestos, presupuestos, derechos constitucionales —entre ellos, el de propiedad y los de libertad de trabajo, de empresa, de contratación y de asociación—; *2)* asegurar que sea el Legislativo el que dicte las normas generales y abstractas a que deben sujetarse los ciuda-

danos en condiciones de igualdad, y que sean los órganos judiciales los que se encarguen de interpretarlas, matizarlas y aplicarlas de acuerdo con los valores constitucionales y la costumbre, criterio a partir del cual es perfectamente posible sustituir el control regulatorio del Estado sobre la economía por el control expresado en decisiones judiciales; 3) eliminar o simplificar trabas o trámites legales y burocráticos que existen en Costa Rica y que, en otros países, se ha demostrado que no son necesarios; 4) sustituir los trámites previos de autorización —normalmente engorrosos e inútiles—, por responsabilidades ulteriores. La responsabilidad extracontractual (penal o civil) puede perfectamente compensar, corregir o castigar lo negativo que resulte de las acciones dañinas de cualquier particular. En lugar de que se deban cumplir requisitos previos para realizar una acción, los alcances de esa acción deben ser controlados después para saber si están cumpliendo con la responsabilidad individualizada y con las exigencias legales; 5) derogar las múltiples normas reglamentarias que imposibilitan el ingreso de todos los ciudadanos al mercado y a la producción; asimismo asegurarnos de que las normas reglamentarias han de ser generales para toda la sociedad; 6) delegar o traspasar competencias gubernamentales desnaturalizadas hacia el sector privado y sus asociaciones, o hacia los gobiernos municipales en aquello que éstos puedan desarrollar igual o mejor que el gobierno central y sus instituciones; 7) eliminar las atribuciones gubernamentales de control de precios y de servicios privados, y sustituirlas por controles generalizados y efectivos de las acciones monopolísticas u oligopólicas, públicas y privadas; 8) promover el conocimiento y la aplicación reiterada de normas jurídicas que faciliten el progreso en lugar de entorpecerlo y, en especial, asegurar el establecimiento sin coacción de relaciones contractuales y el cumplimiento legal de las obligaciones que de los contratos resulten.

La desregulación debe abarcar todos los campos productivos: desde la posibilidad de importar bienes lícitos que requieren los costarricenses, hasta la posibilidad de lanzarse al mundo de las exportaciones de bienes que podemos producir competitivamente y que otras sociedades requieren; desde la simple operación de un carrito para vender copos, hasta la más compleja operación de una industria o de una hacienda. Pero no solamente de-

be abarcar estos campos, sino también el de los servicios de transporte, de salud, de educación, de computación, o de los mismos servicios profesionales; así como los de construcción de viviendas o de actividades culturales y deportivas.

Traspasarles, a los ciudadanos, las tareas que les corresponden o que pueden desarrollar mejor, no significa —y conviene aclarar muy bien— desmantelar el Estado. Sólo se trata de replantear su papel en la sociedad costarricense de finales del siglo XX, desmantelando únicamente sus tareas distorsionadoras y excesivas; y de recuperar sus tareas fundamentales, a las que hoy podemos agregar una sana acción en favor del crecimiento económico y (conforme lo establece nuestra Constitución) del bienestar social, fomentando —no dirigiendo— la producción y el más adecuado reparto de la riqueza —no de la pobreza—; así como también previendo normas generales, con el establecimiento de nuevos derechos de propiedad, para la preservación del medio ambiente y la defensa del equilibrio ecológico. Comparto la idea expresada por Hernando de Soto:

> [...] el Estado debería dedicar más recursos a realizar aquellas cosas que los particulares no pueden hacer o no hacen bien. Por ejemplo, la conservación de los recursos naturales y bienes públicos, la protección del patrimonio nacional, la seguridad personal, el control de los monopolios y prácticas restrictivas, el tránsito y la educación donde los privados no den abasto. Pero, de manera muy especial, es responsabilidad del Estado la redistribución de recursos hacia los pobres y desventurados. Sin embargo, es muy importante que esto no se use como pretexto para privilegiar a unos pocos y frustre el trabajo de todos, incluyendo el de los más pobres [...]. La clave está en que la redistribución hacia los necesitados se realice por medios que no desalienten la producción, el trabajo y el ahorro [...].[11]

Muchos escriben y piensan en algo que es cierto: hay fallas en el mercado, por lo que aseguran que se amerita el intervencionismo estatal. Pero se olvidan de que también hay fallas, casi siempre más graves y más profundas, en el sector público, con el agravante de que, en la mayor parte de los casos, se hace mucho más difícil remediarlas. Además, en muchos casos, las llamadas fallas del mercado real sólo podrían ser consideradas como tales,

si lo que se tiene presente es un paradigma inexistente e inalcanzable. Y así como ha habido todo un desarrollo de las teorías sobre las fallas del mercado, también ya se está haciendo lo mismo con las fallas de la acción pública. El que existan fallas del mercado, no necesariamente ha de conducir a resolverlas mediante el intervencionismo estatal, también... plagado de fallas.

Liberalización económica y proceso de privatización

El propósito de la privatización propósito, es el tratar de disminuir las acciones empresariales que realiza directamente el Estado y de traspasarlas a organizaciones privadas; sean estas sociedades comerciales, personales, cooperativas solidaristas o asociaciones comunitarias.

Por varios mecanismos se puede llegar a la privatización. Uno —el más drástico y menos usual—, consiste en que el Estado elimine sus empresas, o algunas de ellas, para que el mercado las absorba dentro de sus riesgos y sus reglas generales. Otro —el más usual—, consiste en la venta de activos o de acciones de compañías del Estado a sectores privados. En este mecanismo entran en juego una serie de condiciones: cómo es la venta y a qué clase de grupos se vende. Por ejemplo: en los procesos de privatización llevados a cabo por Inglaterra, se ha dado una importancia muy grande a la multiplicidad de personas que puedan comprar las acciones, y ha habido casos en que más de dos millones de individuos participan en la compra de una de las muchas empresas que, durante estos últimos años, el Estado inglés ha privatizado.

Los ingleses han pretendido, más que maximizar el monto de ingresos que obtenga el Estado por la venta de sus activos, el que haya gran cantidad de personas que participen como accionistas, que deseen ser propietarios y que tengan interés en este proceso de privatización.

También se puede lograr cierto grado de privatización, intentando que las empresas estatales sean administradas por or-

ganizaciones privadas, sin que necesariamente les sean transferidos los activos. Una forma podría ser alquilándolas.

Otro camino para llegar a la privatización es mediante la compra de insumos o de bienes intermedios que, para su propio uso, estén produciendo entes públicos. Se trata de lograr que ciertos bienes o servicios producidos en unidades estatales, sean comprados en el mercado. Por ejemplo, el lavado de ropa del Seguro Social, en lugar de hacerse en sus propias lavanderías podría ser pagado a terceros. Hay miles de ejemplos.

Dentro de las formas de no traslación de dominio, otro mecanismo que puede tener mucha importancia es la concesión. Determinadas actividades pueden ser declaradas como servicios públicos, lo que significa que no pueden salir de las manos del Estado; pero esto no obliga a que la prestación del servicio tenga que hacerla directamente el Estado. Se puede hacer, por ejemplo, un contrato de concesión así: se le encarga a alguien que preste ese servicio, se le paga para que lo preste o se le permite que cobre por prestar ese servicio. Entonces resulta que una organización privada, y no directamente el Estado, lleva a cabo la ejecución del acto productivo.

En relación con la privatización, se presentan varias justificaciones. Como se menciona en la famosa obra *Burocracia* de Von Mises[12], el Estado, por necesidad y por su burocracia, tienen reglas de juego, de operación; distintas de las que puedan tener las organizaciones de la empresa privada. Cuando se manejan fondos ajenos y públicos, se tienen que utilizar reglas de actuación distintas a cuando se manejan fondos propios.

Las necesidades de control, de generalidad, de publicidad, exigen que haya en la administración de la empresa pública elementos que la hacen necesariamente diferente a la administración de la empresa privada. No se trata de que sean peores los políticos —o quienes llegan a dirigir las empresas del gobierno—, o que sean mejores los empresarios privados. De que esto no es así, hemos visto suficientes muestras: llega un grupo de magníficos empresarios privados a administrar las empresas del gobierno, y éstas funcionan, en lo esencial, igual que cuando esta-

ban en manos de políticos. Al contrario, es usual que burócratas administradores de instituciones incompetentes, laboren muy eficientemente cuando se trasladan a la empresa privada.

No es un problema de personas, sino un problema de naturaleza de los sistemas. Inclusive, y paradójicamente, es mucho más fácil, para una institución de gobierno, regular, coordinar y controlar instituciones privadas que instituciones públicas que gocen del mismo estatuto político.

Otra justificación, para la privatización, es la búsqueda del restablecimiento de la competencia y de las reglas del mercado, para evitar que ciertas actividades se conviertan en monopolios. El Estado busca, de mil maneras, impedir la competencia en las actividades que él mismo está desempeñando. Entonces, si esas actividades no las hace el Estado, se pueden obtener, no sólo las ventajas de pasar de un manejo burocrático a un manejo de empresa en el mercado, sino que adicionalmente se puede pasar de una forma de mercado monopólica a otra con menos concentración.

A menudo es beneficiosa para el fisco, la privatización de empresas que causan pérdidas y que son una carga; porque así puede beneficiar a consumidores y a contribuyentes. Pero, sobre todo, la privatización hace que la sociedad dé mayores oportunidades al sector privado para la prestación de nuevos servicios y actividades.

En el campo político, la privatización contribuiría a redefinir las funciones del Estado, lo que permitiría prestar mayor atención a los verdaderos y más importantes servicios públicos, algunos abandonados y todos caídos por debajo de la calidad que deberían tener.

Aunque la privatización no es, por supuesto, un proceso que se aplique a todos los bienes públicos, el análisis económico moderno de la política coincide en que gran parte del proceso de crecimiento se conseguirá con nuevas formas de derechos de propiedad que vayan permitiendo establecer y operar el mercado en campos donde antes no era posible. Esto extiende las áreas en las

cuales la sociedad puede, voluntaria y espontáneamente, resolver sus problemas sin necesidad de que el Estado aplique su intervencionismo diseñador.

Existe también lo que podemos llamar "realidad costarricense" como elemento singular, para analizar la viabilidad política de un proyecto de privatización a corto plazo. Me refiero a las particulares condiciones sociológicas, políticas, intelectuales y hasta sentimentales que, en determinados momentos, cada sociedad debe evaluar por aparte.

Costa Rica lleva 40 años discutiendo sobre nuestro monopolio estatal de los depósitos bancarios; y el área de discusión ha ido cambiando a tal extremo, que ya no sabemos ni de qué discutimos; parece que, por realismo político, hoy todos están de acuerdo en que haya algún tipo de banca mixta, aunque tampoco esté muy clara la definición de lo que ha de entenderse por banca mixta. Sin embargo, el meollo del asunto es lograr que la banca privada tenga normas que le permitan competir en igualdad con la banca estatal, y forzar a esta última a que sea más eficiente. Veo aquí un campo al que hemos ido llegando a un consenso después de 40 años de discusiones. Este consenso lo resumo así: a) se admite que la existencia del monopolio sobre los depósitos a la vista, crea privilegios para los bancos estatales y da poderes adicionales a los políticos sobre la economía; *b)* se admite que las limitaciones administrativas a los bancos estatales, les impiden competir eficientemente con los privados;[13] y *c)* se admite que el mayor costo de intermediación en los bancos estatales, encarece los costos para la inversión y disminuye el ahorro.

En fin, que las restricciones, artificialmente impuestas a las actividades de los bancos privados (por el monopolio estatal de los depósitos), y las restricciones estatales (por las limitaciones administrativas), significan obstáculos y frenos que contribuyen al empobrecimiento.

En Costa Rica, parece hoy día muy difícil que la seguridad social o la electricidad pudieran ser manejadas exclusivamente por empresas particulares. Sin embargo, aun dentro de estos campos, caben áreas específicas en que sí sería aceptable la privati-

zación. En el caso de la Caja de Seguro Social, puede pensarse en muchos servicios específicos que podría contratar con empresas privadas o con profesionales particulares.[14] Con ello, la Caja podría volver a dinamizar la medicina y salir del esquema socialista en el que nos hemos atascado y que ya está provocando efectos muy negativos.

En el campo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), los cambios tecnológicos que se han venido dando, han hecho que de nuevo resulte atractiva y rentable la generación de electricidad con agua en proyectos pequeños. Vamos a ver, en pocos años, gran cantidad de proyectos de 20.000 ó 30.000 kilovatios de empresas privadas que podrán vender su producción al ICE, o a las otras compañías distribuidoras de estos servicios. Aun en esos campos, en los que pareciera que a corto plazo no cabe esperar una privatización total, habría posibilidades de una parcial privatización de servicios.

Por supuesto que la privatización cuenta con obstáculos ideológicos y con prejuicios provenientes de quienes siempre prefieren que la mayor parte, o todas las actividades, se encuentren monopolizadas por el Estado. Sin embargo, pareciera que nuestra crisis ha hecho disminuir los adeptos a esas ideologías, y que cada día resulta más evidente que el primer interés del usuario es la buena calidad y el bajo costo del servicio; no la naturaleza jurídica de quien lo presta.

Algunas exigencias políticas, pueden obstaculizar el proceso de privatización —no obstante, la intención favorable—, sobre todo cuando se la condiciona a exigencias difíciles que implican parcialidad; es el caso de cuando se insiste en que el traslado se haga a un determinado tipo de organización, o cuando se determina que sólo se haga en un porcentaje. Estas limitaciones, a veces pueden conducir a que el método más bien provoque, como consecuencia, fallas en el sector privado de producción.

También hay problemas de valoración cuando resulta difícil que los ciudadanos entiendan que si el Estado ha invertido, por ejemplo 3.000 millones en una empresa, a la hora de venderla sólo tenga una rentabilidad equivalente a 300 millones y que el res-

to debe considerarse realmente como dilapidado. Lamentablemente esta situación tan común convierte el proceso en muy complicado. En Costa Rica ha sido resuelto de manera muy interesante. Aparecieron los "pagadores de impuestos norteamericanos" dispuestos, primero a comprarlo (siguiendo el caso hipotético) en 3.000 y luego a venderlo en 300. De esa manera, nuestros gobernantes trasladaron a los habitantes de los Estados Unidos la pérdida de haber realizado malos negocios, como los de las empresas de Codesa (nuestra corporación pública de empresas estatales).

Se puede argumentar que la privatización, al llevar a un proceso más eficiente, ha de reducir el número de empleados, ya que tal reducción es un efecto de la eficiencia. Asimismo puede alegarse que la privatización de un servicio subsidiado, puede subir la correspondiente tarifa, al establecer precios reales como sustitutos de los que el Estado daba por debajo del costo, y que por consiguiente, afectaría a las personas en sus posibilidades de compra.

De ninguna manera estas argumentaciones son de fondo, ya que se refieren a circunstancias que, por lo mismo, pueden fácilmente ser subsanadas. Baste saber que sería mucho menos oneroso, para el Estado, pagar pensiones o subsidios a las personas que van a quedar desempleadas por un tiempo —aunque sea largo—, que continuar "financiando" con emisiones inorgánicas de dinero, o con endeudamiento público, las enormes y clásicas pérdidas de tales empresas. Sobre esto, se han hecho cálculos repetidos que así lo demuestran. En cuanto a la segunda argumentación, cabe responder que, aunque se desee seguir dando un servicio por debajo del costo, es menos perjudicial y por tanto preferible subsidiar una empresa privada más eficiente, a que sea el Estado el que lo produzca en forma directa y tenga así que pagar, tanto el costo de la ineficiencia como el costo del subsidio.

Finalmente, no debemos olvidar que el verdadero escollo de la privatización es la falta de auténtica voluntad para realizarla. Y esa falta se debe a una razón muy sencilla: cuanto mayor sea el control directo del gobernante con respecto a la producción, mayor es la tenencia y concentración del poder. Y bien probado

está lo atractivo que es el poder para la mayor parte de los gobernantes.

Además, no siempre basta con privatizar una actividad. En ciertos casos, como los de servicios que van a continuar siendo monopolios técnicos —por ejemplo el servicio telefónico; y lo cito porque es uno de los que se acaban de privatizar en Inglaterra—, también hay que asegurarse de que la empresa que lo asuma esté en condiciones de ser eficiente, y de que se establezcan los sistemas y controles en defensa de los usuarios. Para ello, se requiere establecer previamente la reglamentación que lo garantice y, hasta donde sea técnicamente posible, romper el monopolio.

Los procesos de privatización, contribuyen a liberalizar y, con ello, a una mayor libertad de acción de los individuos en la sociedad; con lo cual se impiden las perjudiciales concentraciones de poder por parte de los funcionarios políticos, y se propicia una mayor participación social de los ciudadanos.

El empleo público

En las áreas en las que no se deban o no se puedan privatizar actividades estatales, deberá buscarse cómo bajar el costo relativo del aparato estatal. Esto plantea otro aspecto básico que anteriormente apenas esbocé: buscar ese propósito sin afectar la estabilidad del empleo público. Los procesos de desregulación y de privatización, no deben hacerse en detrimento de la estabilidad de los funcionarios públicos; al contrario: se ha de hacer asegurándoles, tanto sus empleos y el poder adquisitivo de sus salarios, como las posibilidades de ascenso y de retiro decoroso. Es necesario y perfectamente posible bajar el costo del aparato estatal sin producir desocupación masiva.

La fórmula más sencilla para lograr el cambio estructural y la estabilidad del funcionario, consiste en que se repongan sólo parcialmente (en un 50%, por ejemplo) los puestos públicos que queden vacantes por renuncia, pensión, incapacidad, muerte o despido justificado. La reposición, debe operar únicamente en

aquellos casos en que la continuidad del servicio (seguridad, educación, justicia, salud) pueda verse afectada por la falta de reposición de funcionarios. Esta práctica permite reducir, en forma importante, el tamaño del Estado en relación con la economía general; sin que se afecte la estabilidad del empleo o la del servicio. Una política tal, puede implicar por sí sola, durante cuatro años, una reducción del 10% del peso del Estado sobre la economía nacional y sobre las espaldas de los contribuyentes.

Para lograrlo, conviene pensar en incentivos a los funcionarios que quieran retirarse del servicio y pasar a empresas privadas o comunitarias que existan o puedan generarse. Un tipo de incentivo puede consistir, por ejemplo —como ya se ha hecho en otros países—, en el mantenimiento del pago de salario durante un año por parte del Estado, para que esos funcionarios trabajen en las empresas privadas, siempre que éstas se comprometan a mantenerles el empleo. También se debe fomentar el desarrollo de empresas de servicios, formadas por los actuales funcionarios.

Es necesario, por otra parte, organizar traslados voluntarios de empleados públicos hacia áreas prioritarias del mismo sector público (justicia, seguridad, educación) en demérito de las que son ineficientes o inconvenientes. En este aspecto conviene el traslado ordenado de plazas entre diversas instituciones y programas públicos. Para ello, es imprescindible la determinación previa de aquellos programas que están llamados a desaparecer, o que van a ser trasladados a sectores intermedios, o a privatizarse. Asimismo deben definirse aquellos programas o instituciones que van a ser incentivados (por ejemplo, los de las municipalidades), o que se van a mantener como prioritarios, con el fin de reemplazar las vacantes que queden en estos sectores; o de crear las plazas que fuesen necesarias en el futuro.

También se puede lograr una mayor eficiencia, eliminando duplicidades en la administración pública, si se ejecutan —mediante concesiones o contratos con empresas privadas— todas aquellas actividades que resulten así menos costosas que cuando directamente son ejecutadas por entes públicos, como anteriormente señalé. Si en esos casos y en los de licitaciones públi-

cas, se da preferencia a aquellas empresas que ocupen empleados públicos para realizar las obras en cuestión, se podría simultáneamente ir disminuyendo la fronda burocrática sin aumentar el desempleo.

Todo esto supone un Servicio Civil más independiente, con atribuciones más amplias que se resten a la manipulación política, y orientado a la continuidad de los servicios indispensables de nuestra sociedad, dentro del mantenimiento de los derechos laborales que garanticen la estabilidad con eficiencia en el sector público. La eficiencia no debe perjudicar la estabilidad de los funcionarios, pero tampoco la estabilidad de los funcionarios puede ser obstáculo insalvable para la eficiencia. Ambos objetivos pueden y deben combinarse en el marco de un Servicio Civil, cuyos criterios de acceso, ascenso y remuneración, deben ser revisados y remozados con el objeto de incentivar, cada vez más, la eficiencia del empleado público y la de las instituciones para las que labora.

La institución del Servicio Civil, cuyo propósito es permitir una especialización de los funcionarios del Estado en su tarea, protegiéndolos para que sus puestos no constituyan botín de los vencedores del proceso electoral, desnaturalizaría su objetivo si se convirtiese en valla para impedir el cumplimiento del mandato de las autoridades que representan al pueblo. Por ello, en la teoría clásica de la Administración Pública, se establece el principio de que corresponde a los dirigentes y ejecutivos políticos el establecimiento de las metas y programas de los entes públicos; y a los funcionarios, el fijar y ejecutar los mecanismos aptos para lograr esos fines.

Con tal propósito, conviene flexibilizar y estimular a las altas jerarquías de funcionarios dentro del Servicio Civil, para lo cual es indispensable contar con instrumentos adecuados a fin de dirigir y estimular por lo menos los más altos niveles de aquellos agentes públicos. En este sentido conviene emular las acciones que, en otros países, han permitido a los dirigentes políticos gubernamentales premiar y sancionar a los burócratas ubicados en las más altas categorías de funcionarios del Servicio Civil; y, con ello, exigirles mayor eficiencia en las instituciones públicas.

Las finanzas públicas y la necesaria reforma fiscal

Al hablar del cambio estructural que necesita la Costa Rica de hoy, he hecho alguna referencia a la reforma de nuestro sistema financiero y tributario. Y es que, para una sociedad previsora, se requiere de una economía eficiente, lo cual a su vez requiere, en nuestro caso, de una reforma fiscal profunda; porque, se mire por donde se mire, el estado actual de nuestras finanzas públicas es sumamente grave.

Cuando digo finanzas públicas, me estoy refiriendo a las finanzas de todos los entes públicos y no solamente del gobierno central. Al fin y al cabo, en Costa Rica las finanzas de las instituciones descentralizadas repercuten, en forma decisiva, sobre el Presupuesto Nacional, tanto por la cesión de ingresos que ha hecho el Fisco en su favor y por las transferencias gubernamentales que reciben, como por los ingresos o superávit que el gobierno central recibe de otros de ellas. Asimismo, el déficit de las instituciones públicas no bancarias ha absorbido, en algunos años, montos considerables del crédito bancario, o han elevado de manera inmanejable la deuda externa; y, en algunos casos, su financiamiento se tradujo directamente en emisión inorgánica por parte del Banco Central.

Las causas estructurales del problema fiscal han sido destacadas en las capítulos anteriores. Ellas, a su vez, son producto de la estrategia de "desarrollo" seguida a partir de la década de los cincuenta y, con mayor énfasis, de los años setenta.

La política económica vigente, se refleja en una organización que hace un uso poco eficiente de los recursos productivos disponibles del país, y que, además, carece de dinamismo para mejorar su eficiencia y de flexibilidad para adaptarse a los cambios que llegan del exterior. Su impacto, sobre las finanzas públicas, se manifiesta en dos formas: limitando la capacidad fiscal para captar ingresos, e incrementando rápidamente sus egresos (el gasto público).

En primer término, a partir del modelo de desarrollo adoptado,[15] el Fisco perdió su fuente principal de ingresos: las impor-

taciones; ya que la estructura de éstas varió en favor de los insumos y bienes de capital, y en detrimento de los bienes finales de consumo. Desde entonces, la mayor parte de las reformas impositivas han tratado de compensar esa pérdida, cosa que ha resultado difícil debido a que las actividades con tratamiento fiscal preferencial no han disminuido, sino más bien aumentado; y las otras actividades, que han soportado el costo de la protección, han ido paulatinamente perdiendo su capacidad contributiva.

En lo que respecta al gasto público —aunque ya lo hemos tratado, creo conveniente recapitular—, hay varios factores que determinan su alto crecimiento. Primero, al incrementarse la participación estatal en la actividad económica, el aparato administrativo se expandió consecutivamente; y este proceso se retroalimenta, ya que, al aumentar las regulaciones, también aumentan las violaciones y su control requiere de más personal, materiales, espacio físico, etc. En segundo lugar, la estrategia de "sustitución de importaciones", lleva en sí misma el germen del desempleo de mano de obra, al incentivar la adopción de técnicas de producción intensivas en el uso del capital. Esto dio lugar a que el Estado se convirtiera en "empleador residual", con el consiguiente impacto presupuestario.

Al mismo tiempo, al perder dinamismo el modelo económico adoptado y no buscarse sus causas últimas, se autojustificó una mayor intervención gubernamental; ahora en la forma del Estado-empresario. Se crearon entonces grandes empresas públicas cuya principal contribución ha sido la de incrementar, aún más, el déficit del sector público.

En resumen: las finanzas públicas costarricenses en general, y el Fisco en particular, han presentado déficit crecientes cuyo financiamiento inicial no acarreó problemas inmediatos, pero que ahora cada vez se han hecho más difíciles de cubrir. La colocación de bonos en el sector privado y el endeudamiento externo, fueron medios de financiamiento intensamente utilizados por el Gobierno Central y por otras instituciones públicas, hasta agotarlos y tener que recurrir a la cooperación internacional y al crédito de los Bancos Comerciales y del Banco Central.

Las perspectivas del Sector Fiscal, dependen de la manera como se enfoque el problema y de las soluciones que consecuentemente se planteen. Desde antes de 1982, he venido señalando los que, para mí, son los caminos a seguir ante la situación:

1).- Ignorar el problema y dejar que las tendencias tradicionales se mantengan. Esto significaría que, a partir de su nivel actual, el gasto público seguiría creciendo rápidamente, mientras los ingresos corrientes lo harían a un ritmo bastante lento. Como consecuencia, el déficit fiscal continuaría expandiéndose, y seguiría siendo financiado con crédito bancario o, como ha ocurrido cada vez más frecuentemente, con emisión monetaria. Estaríamos entonces en un proceso de inflación galopante, de estancamiento de los sectores productivos y empobrecimiento de la población. Ese proceso impediría que los ingresos corrientes del Fisco pudieran mostrar aumentos de importancia en términos reales y, simultáneamente, justificar un mayor gasto público —creación de empleo, más programas sociales— y una mayor participación estatal en las actividades productivas. Por todo lo cual, nuestro aparato productivo se haría cada vez menos eficiente.

2).- Podríamos enfocar el problema desde un punto de vista coyuntural y, consecuentemente, seguir una política ortodoxa de estabilización. Esto significa limitar el crecimiento del gasto público, de manera que temporalmente se logre reducir su nivel real y, en forma simultánea, crear nuevos impuestos, incrementar las tasas de los ya existentes y aumentar el precio de los servicios públicos, con el fin de lograr expandir rápidamente los ingresos corrientes del sector. Se lograría, así, reducir el déficit fiscal y eliminar su financiamiento con emisión monetaria. No sería posible, ni política, ni socialmente, disminuir en forma rápida el déficit del sector público, como para reducir su dependencia del crédito. Por lo tanto, si se desea eliminar las presiones inflacionarias dentro de la economía, el crédito al sector privado sería residual y, por lo tanto, tendería a disminuir en términos reales. Es posible esperar, entonces, que disminuya aún más el ritmo de crecimiento económico, con el agravante de que se mantendrían intactas las causas estructurales del problema fiscal. La capacidad contributiva de los costarricenses seguiría siendo baja, y se

mantendría la actual asignación de los recursos productivos; por lo que los ingresos corrientes del Fisco reasumirían su lento crecimiento y, en cuanto se aflojaran los controles sobre el gasto público, volveríamos a caer en otra crisis financiera similar o peor que la que se trata de corregir.

Frente a estas dos últimas perspectivas, que son las seguidas intermitentemente por los últimos gobiernos de inspiración socialestatista para enfrentar el problema, he sugerido, desde hace mucho tiempo, un tercer enfoque:

3) Situar el desequilibrio fiscal en su verdadera perspectiva y, por tanto, cambiar la estrategia de desarrollo, con el fin de conformar una organización económica que permita un mejor uso de los recursos productivos. Una estrategia dotada del dinamismo propio que la conduzca progresivamente hacia una mayor eficiencia y flexibilidad, para adaptarse a los cambios externos. Me refiero a incorporar la reforma fiscal dentro del cambio estructural y de los procesos de desregulación, liberalización y privatización, reforma financiera, control del gasto público y apertura de la economía; procesos que se protegerían con las *garantías económicas.* Esto requiere de un programa de estabilización como el descrito en el punto 2), para lograr el equilibrio financiero de la economía costarricense en el corto plazo; pero, además, requeriría de reformas fundamentales en varios campos de la política económica, sobre todo en el financiero en general, y particularmente en el fiscal.

A partir de este último enfoque, voy a señalar los cambios fundamentales que guarden relación directa con la política fiscal. Los cambios deben, en primer lugar, buscar la neutralidad tributaria con respecto a las diferentes actividades productivas y al uso de los factores de la producción, de manera que simultáneamente se dote al sistema impositivo de una mayor elasticidad. Y, en segundo lugar, deben tratar de disminuir los efectos regresivos que la política actual ocasiona; y que provienen, tanto del destino que se da al gasto público, como de la forma en que se financia. Para lograrlo, propongo las siguientes medidas:

a).—Reducir y uniformar los aranceles a las importaciones, y eliminar las exoneraciones a su pago. Se podría considerar, co-

mo meta, una tarifa uniforme del 20% y sería deseable tratar de llevar adelante esta reforma en el marco del Mercado Común Centroamericano.[16] Para alcanzar esa meta y simultáneamente permitir a las empresas establecidas que se adapten a las nuevas condiciones —varíen sus líneas o técnicas de producción y penetren nuevos mercados con mayores volúmenes de producción y un mejor uso de su capacidad productiva—, los cambios se deben hacer en forma paulatina. Se podría comenzar con una reducción inicial que nos lleve, en cuatro años, a una tarifa máxima del 40% para todos los bienes finales de consumo, como lo propone el segundo préstamo de Ajuste Estructural del Banco Mundial para Costa Rica; y luego se llegaría, progresivamente, a la meta fijada en un período de unos cuatro años, con disminuciones —o aumentos, si es el caso, para otro tipo de bienes— ya de previo conocidas e iguales en cada uno de los años.

b).—Eliminar todo otro tratamiento fiscal discriminatorio en favor de algunas actividades productivas, ya sea que éste tome la forma de exoneraciones al pago de impuestos —como las otorgadas al amparo de las leyes de protección industrial sobre las utilidades de ciertas empresas—, o de subsidios directos concedidos con o sin aprobación legislativa —como los otorgados a través de RECOPE y de recargos o diferenciales cambiarios—. Si bien esa debe ser la norma general, en el caso de que la Asamblea Legislativa apruebe la concesión de subsidios, su monto total debe ser incluido en el Presupuesto Nacional. De esta suerte existirá una mayor conciencia de sus costos y, año con año, los costos podrán ser revisados, evitando así que se conviertan en privilegios perpetuos. Durante el período de ajuste, se mantendrían subsidios en favor de las exportaciones para compensar el sesgo antiexportador. Estos subsidios irían automáticamente decreciendo con la disminución del sesgo antiexportador que se alcanzaría mediante el cambio estructural. También se generalizaría a todos la exoneración de impuestos de importación al componente importado de las exportaciones, lo cual hoy solamente protege a quienes tienen contratos de exportación.

c).—Reducir y uniformar los impuestos a las exportaciones, como norma general; y mantener regímenes tributarios especiales solamente en el caso de aquellos bienes que, por la naturale-

za de sus mercados externos —demanda muy inelástica, mercados sujetos a cuotas— o por tratarse de recursos naturales no renovables, puedan beneficiar al país como un todo. Adicionalmente, se debe eliminar todo tratamiento no fiscal que discrimine en contra de todas o de algunas exportaciones, como ocurre con ciertos regímenes cambiarios.

ch).— Disminuir el peso de los impuestos sobre las planillas, y eliminar las exoneraciones de impuestos a la renta que favorezcan el uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra. Estas acciones se deben complementar con otras medidas de carácter no fiscal, que ayuden a cerrar la brecha actual, entre el costo social y el costo privado, del capital y el trabajo. En este sentido, se debe evitar, por ejemplo, todo tratamiento cambiario que abarate artificialmente la importación de bienes de capital.

d).—Sustituir los anteriores gravámenes por un impuesto al valor agregado, que no discrimine por origen de los productos; y por un impuesto a la tierra que no discrimine en contra del desarrollo de la tierra, sino que más bien contribuya a dar mayor movilidad a ese factor de la producción.

e).—Ajustar, durante el período de estabilización de la economía, las escalas del impuesto sobre la renta de acuerdo con el crecimiento del índice de precios que se considere pertinente, a fin de evitar los efectos confiscatorios que en la actualidad presenta.

f).—Trasladar, al usuario directo, el costo de los servicios estatales y, sólo por excepción, permitir que se financien en forma colectiva. El adoptar esta norma, obligaría a revisar y justificar las excepciones que, en este momento, incluyen una serie de servicios no esenciales, cuyos usuarios principales son las personas de más alto ingreso —actual o potencial—, y que imprimen un sesgo fuertemente regresivo al gasto público. El cobro de los servicios públicos a su verdadero costo, hará disminuir su demanda, permitirá racionalizar el empleo de los recursos públicos y convertirá a los usuarios en directos interesados en la eficiencia y eficacia de los entes que les brindan los servicios, pues ellos serían los que correrían con el costo de la ineficiencia. Complemen-

tar esta tarea con la creación de un ente regulador de los servicios públicos, que no sólo apruebe las tarifas, sino que además tenga función contralora sobre la forma de llevar a cabo la prestación de esos servicios.

g).—Limitar, también en forma permanente, el crecimiento del gasto del sector público, incluyendo las instituciones públicas y las empresas no financieras del Estado, conforme quedó señalado en el acápite sobre Garantías Económicas de este mismo capítulo. Esta medida, aparte de contribuir a resolver el crónico problema fiscal, obligaría a las instituciones que conforman el Sector Público a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, que la comunidad pone a su disposición, como medio de expandir la cobertura de sus servicios más allá del límite fijado.[17]

h).—Eliminar las subvenciones, que el Gobierno Central otorga a las otras entidades públicas, con el fin de que estas se vean obligadas a vender sus servicios al costo; no así aquellos subsidios que, con carácter transitorio, específicamente y por mayoría calificada sean aprobados por los diputados.

i).—Poner a la venta las empresas que operan bajo el control de CODESA, y cerrar aquellas otras que no se pueden vender. Asimismo, regular cuidadosamente las actividades de CODESA, de suerte que esta corporación sólo pueda realizar inversiones, si cuenta con recursos propios y no con crédito; y que su participación, en nuevas empresas, sea siempre minoritaria.

j).—Eliminar, de una vez por todas, la inflexibilidad del gasto público. En gran medida, esa inflexibilidad proviene de leyes que asignan un destino específico a los ingresos tributarios y que, por lo tanto, rompen con el principio de Caja Única.

k).—También, con el objeto de reforzar el principio de Caja Única, considero imprescindible eliminar la práctica de financiar gastos públicos con fondos especiales que no se incluyen dentro del Presupuesto Nacional. Me refiero, concretamente, a casos tales como el programa de Asignaciones Familiares, algunos programas del Ministerio de Salud y el fondo constituido con el 1% de los presupuestos de las instituciones autónomas que ma-

neja el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDE-PLAN).

A la par de medidas como las que he señalado para enfrentar la situación fiscal, debe, por supuesto, insistirse en dos aspectos fundamentales: uno tocante al *gasto;* otro, a los *ingresos.*

Respecto al gasto: sólo se logrará eficiencia, en la utilización de los recursos, en el tanto en que los más altos dirigentes del Gobierno, den ejemplo de sencillez, apego a la seriedad y dedicación; para, así, remediar la corrupción y reivindicar, con su ejemplo, la fibra moral y los valores personales de todos los empleados públicos. Para ello, deben los gobernantes dirigir el Estado con recato y austeridad, con plena conciencia de la limitación de los recursos físicos y de la limitación de sus personales dotes intelectuales; y devolver al Gobierno su función fundamental de previsión mediante normas generales de conducta justa, y no mediante la solución directa y expedita, pero desigual y privilegiada, del caso concreto.

En lo tocante a los *ingresos,* urge mejorar y modernizar los procedimientos para la determinación de los tributos y su efectivo cobro. No puede el país simplemente continuar elevando las tasas de los impuestos, por su propia incapacidad de hacerlos efectivos. Esa ruta sólo conduce, como ha ocurrido en otras naciones, a hacer cada día más odioso el pago de los impuestos por la injusticia que siente el individuo que los paga; a extender la economía sumergida que funciona a base de evadir los tributos, y a desalentar la inversión de quienes hacen su cálculo de rentabilidad con base en las altas tarifas tributarias que se van estableciendo.

Si se adopta, frente al problema fiscal, una visión de largo plazo, se puede tener como objetivo su solución permanente y una estructura fiscal compatible con una pauta de crecimiento que asegure una utilización eficiente de los factores de la producción.

He señalado las características principales de una solución de este tipo, y no sobra insistir en que la consecuencia de una ac-

ción tal, sería un proceso de desarrollo mucho más acelerado y dinámico, que permitiría contar con un pastel de mayor tamaño, para enfrentar los problemas de justicia social, de participación política y de superación individual, cuya solución abarca en sí los propósitos fundamentales de la sociedad costarricense.

No debemos creer que, por haberse iniciado cambios al modelo económico que introducen aspectos del ajuste estructural, los problemas fiscales han dejado de ser importantes. Al contrario: el crecimiento de nuestras exportaciones, ha sido en mucho promovido mediante incentivos con cargo al fisco. Incentivos por ahora necesarios, dado el sesgo antiexportador actual en nuestra economía; pero que, de no hacerse posible su gradual disminución, el peso de esos incentivos se convertirá en nueva causa estructural de una recurrente crisis fiscal. Por ello, una visión estructural frente a los problemas fiscales es hoy tan necesaria, como lo era en la década de los setentas cuando, desdichadamente, no se aplicó.

La reforma de nuestro sistema financiero y bancario

En Costa Rica, el análisis sereno del sistema financiero y bancario es difícil, porque los dogmas de cuarenta años de "nacionalización bancaria" dejan poco espacio para ello. Sin embargo, como lo señalé anteriormente, en su lugar se ha ido creando un cierto consenso acerca de los problemas que implica el sistema y, sobre todo, acerca de los propósitos que deben lograrse para enfrentarlos.

La fragmentación de mercados, el perjuicio que significa el amplio margen de intermediación bancaria, la concentración del crédito, la rigidez e ineficiencia del sector y los problemas recientes de las instituciones financieras,[18] son el resultado de una intervención excesiva del Estado en el uso y manejo del crédito y del ahorro mediante la estatización bancaria que es, en buena medida, la causa fundamental de esas graves distorsiones.

Los fines de este sistema bancario, deben ser analizados en sí mismos, para saber hasta qué punto se ha cumplido con ellos;

pero sobre todo, deben ser contrastados con sus costos directos o de oportunidad.

Se ha dicho que la razón histórica más importante para monopolizar los depósitos bancarios, fue la de obtener préstamos para el gobierno de manera privilegiada, evitando, así, el que estén sujetos a la contratación libre. Pues bien, si esto era lo que se deseaba, independientemente de si era beneficioso o no para la sociedad, entonces la decisión fue congruente, aunque gravosa para la sociedad y para la economía costarricenses.

Se ha dicho también que el fin de la "nacionalización", fue ignorar el sistema de precios que establece libremente cuáles proyectos debe desarrollar la sociedad y, por el contrario, imponer un criterio político de decisión centralizada, desde el cual un ente burocrático señala cómo deben encauzarse las inversiones, cuáles proyectos deben llevarse a cabo y cuáles no. Pues bien: si este era otro de los propósitos deseados, entonces el sistema es congruente, aunque gravoso para la sociedad y para la economía costarricenses.

Más demagógicamente se ha aducido también que el objetivo fue "democratizar el crédito". Pues bien, si lo que se buscaba era otorgar el crédito de acuerdo con un criterio político delineado dentro de un plan de desarrollo centralizado dirigido por el Estado, entonces el sistema es congruente, aunque gravoso para la sociedad y para la economía costarricenses.

Pero, si contrariamente a los objetivos señalados, lo que se busca es que todos los ciudadanos tengan participación en la toma de decisiones, la estatización bancaria es un auténtico obstáculo; pues lo racional sería que fuesen los precios presentes y futuros —que surgen de las acciones individuales de la comunidad al enfrentar proyectos, expectativas, posibilidades, ignorancias y conocimientos— los que determinen su desarrollo. En la práctica, por supuesto, la "democratización del crédito" no ha logrado la pretendida igualación; porque, a lo largo de estos años, lo que ha sido evidente es una concentración del crédito bancario, en un grado aún mayor que la concentración de la tierra o que la de otras medidas de riqueza. Hemos de suponer que el desti-

no del crédito bancario, con tendencias más igualitarias e inclusive niveladoras, es el que los bancos estatales han otorgado, con mayores subsidios, al sector agrícola. Sin embargo, si comparamos la concentración de este crédito en 1974, con la concentración en la tenencia de la tierra según el censo agropecuario de 1973 y con la concentración del ingreso según la encuesta de hogares de 1971, lo que se demuestra es que el crédito agrícola es el aspecto más concentrado; después sigue la tierra y, en tercer lugar, el ingreso. Además, en 1974 un 80% del costo del subsidio en el crédito agrícola, benefició al 10% de los préstamos más grandes. Este subsidio disminuyó la participación en el crédito del 50% de las familias con menor ingreso del 23% al 20.9%.[19]

Finalmente, se ha dicho que los propulsores de la nacionalización bancaria, buscaban estatizar las utilidades del sector financiero, con base en el cálculo de que las utilidades que producían los depósitos a la vista eran muy elevadas, por lo cual quisieron que éstas pertenecieran al fisco. Pues bien: si este era el objetivo, la equivocación fue evidente, ya que las utilidades del sector financiero no eran ni son tan grandes. Si el estatizar las utilidades de la producción implica siempre un perjuicio, el mayor de todos los posibles fue haberlo hecho con la banca, debido a la relación general que ésta tiene con toda la economía.

Ahora señalemos algunos aspectos de esta relación con la economía, convertidos en problemas hoy innegables: si el objetivo para establecer el monopolio bancario no pretendía que el gobierno manejara la economía, sino tan sólo tomar crédito para manejar ciertas necesidades estatales, básicamente lo que se logró fue poner, de hecho, un impuesto a la inversión. No de otra manera puede interpretarse la discriminación a la que han sido sometidas las inversiones, cargándolas con altos intereses ficticios que afectan las posibilidades de crecimiento económico y, por ende, el progreso de las futuras generaciones. Además tenemos el agravante de que la insatisfacción y protesta de los grupos discriminados, origina acciones políticas que tienden a compensarlos. El resultado es el siguiente: no sólo buena parte del crédito pasa al gobierno y a los grupos escogidos y por ello privilegiados, sino que luego, a manera de tal compensación, se conceden otros créditos en iguales condiciones, acudiendo a prácti-

cas monetarias muy perjudiciales que aumentan la inflación; y esta, en seguida, se convierte en recesión.

Aparte de si, en verdad, existió o no el propósito consciente de dirigir la economía de acuerdo con un plan político centralizado, lo que hoy importa es el resultado de lo que en ese sentido se aplicó —a veces más y a veces menos— drásticamente. Y el resultado ha sido la ineficiencia, cuyo origen tiene varias causas propias del sistema, aunque es indudable que una de esas causas es la discriminación a las inversiones. Como consecuencia: ya no es la rentabilidad de los proyectos el factor importante de crédito, sino el apoyo político que los interesados obtengan. Y cuando se prescinde de evaluar la rentabilidad de los proyectos que se presenten, siempre tendrá que haber alguien que decida arbitrariamente a cuáles grupos se les da crédito, y a cuáles no. El efecto, por consiguiente, es la creación de privilegios, favoritismos y arbitrariedades.

En verdad, el motivo de mayor preocupación, no es que el Estado tenga cuatro bancos comerciales, sino lo que significa el monopolio. Y, precisamente, esta restricción discriminadora, es una de las significaciones más preocupantes, ya que ella crea la segmentación del mercado que, a su vez, impide el flujo adecuado entre los recursos del ahorro y los de la inversión; y que conduce a que los recursos de la comunidad se utilicen en menor cantidad y de manera menos eficiente. Esto es muy fácil de probar, con sólo comparar los altísimos costos de la intermediación bancaria de la banca estatal con los mucho más bajos costos en el sector privado.

Lo anterior quiere decir que todos los proyectos de inversión, son cargados por la banca estatizada con un costo mayor al normal. También quiere decir, enfocándolo desde otro ángulo, que los ahorrantes reciben, por sus recursos, menos rentabilidad de la banca estatal, en comparación con lo que podrían recibir. En síntesis: significa que nuestro sistema bancario, desestimula el ahorro tanto como la inversión. En otras palabras: si se eliminara este monopolio o si fuese posible que él operara con costos normales, habría mejores condiciones para ahorrar y para invertir.

Para mí, esta última, es una razón absolutamente fundamental para combatir el monopolio de los depósitos bancarios y una forma cierta de disminuir la tasa real de interés sobre los préstamos bancarios (no la nominal).

Las cifras que he dado a conocer, en diversas ocasiones,[20] demuestran que el monopolio estatal de los depósitos a la vista, ha concentrado el poder y el crédito en pocas manos —las de los amigos del gobierno—; ha elevado las tasas de interés, y ha empobrecido, o al menos limitado, las posibilidades de crecimiento económico de nuestro país. Todo esto concurre a generar una gravosa carga para la sociedad y para la economía costarricenses. Y, además, resulta ser incongruente con los supuestos objetivos —los admitidos— en los que se basó su instauración.

Frente a estos problemas, debemos idear medidas que se adapten ala realidad costarricense, sin que esto signifique poner remiendos nuevos sobre tela vieja.

Se requiere aumentar la competencia bancaria. Los funcionarios de la banca estatal deben ser estimulados de acuerdo con las utilidades que sus labores directamente generan. Para ello, hay que someter a revisión aquellas leyes que hoy obstaculizan la eficiencia en la banca estatal.

Es menester *disminuir* la politización en el nombramiento de las juntas directivas de los bancos y de los cuerpos administrativos (hago énfasis en el término disminuir, porque las instituciones públicas son políticas por naturaleza).

Es necesario que todos los bancos, públicos y privados, gocen de iguales condiciones en el acceso al redescuento, a los recursos de crédito externo, a la captación de depósitos a plazo y a la vista, y a otras acciones similares; no se debe discriminar ni en contra ni a favor de la banca privada, porque es la forma de llegar a un sistema de banca mixta que hoy parece apoyar la mayoría de las personas.

En el sector privado, es conveniente evitar la concentración del riesgo propio de la actividad financiera; y, para ello, se impo-

ne la necesidad de impedir que los intermediarios inviertan en empresas de su propiedad, y que concedan créditos elevados a un mismo cliente. Asimismo, debe evitarse la publicidad engañosa y asegurarse de que sus estados financieros sean debidamente auditados, conforme a sanas prácticas contables, y tengan mayor difusión que en la actualidad. Hay que propiciar también la educación del ahorrante, para que comprenda los riesgos y ventajas de invertir en una u otra entidad. Los entes contralores deben recibir mayor instrucción para detectar delitos "de cuello blanco"; y que los infractores de tales delitos sean condenados con mayor drasticidad. Las entidades financieras deben prestar especial atención a la adopción de un fondo de garantía para inversionistas, con el fin de proporcionar mayor confianza a los ahorrantes.[21]

El costo de la intermediación financiera, medido por la diferencia entre los intereses que cobran y los intereses que pagan, debe ser el menor posible; pues, sólo así, pueden estimularse plenamente el ahorro y la inversión.

Es necesario incentivar la adopción de una estructura de capital en las empresas que dependan menos del crédito y más del capital propio. Esto requiere revisar la legislación vigente en cuanto al impuesto de la renta. Una manera adicional de promover lo anterior, es incentivando la participación de los trabajadores en el capital de las empresas. Asimismo, conviene adoptar un seguro de riesgo político y otras medidas, para atraer capital extranjero al país y aumentar, así, la inversión productiva.

La tarea que todos debemos emprender, para promover un sector financiero nacional más competitivo, tiene por finalidad buscar un mejor servicio para el público, más amplias oportunidades para los funcionarios bancarios y un mayor crecimiento económico para el país. Los ahorrantes, inversionistas y usuarios de los servicios bancarios, se beneficiarían de la competencia mediante la innovación, la reducción de costos y el espíritu de servicio que surgiría de la apertura a nuevas formas financieras; así como de la reducción en el margen de intermediación y de la concentración política del crédito bancario.

El problema de la deuda externa

La deuda externa de los países latinoamericanos, es la expresión, en nuestro continente y época, de un viejo fenómeno económico. En la última década, sin embargo, el problema se ha agudizado.

Buena parte de la deuda externa de nuestros países, corresponde a un movimiento de ahorros de los países exportadores de petróleo, recirculados por la banca comercial internacional, lo que ocurrió con características diferentes a los procesos clásicos de transferencia de ahorros: no se produjo, como en el pasado, mediante inversión directa, sino a través de créditos. Esos créditos, por su parte, no fueron utilizados por los productores privados de los países deudores, sino por los sectores públicos. Además los intermediarios, para la transferencia de ahorros, fueron principalmente bancos comerciales y no gobiernos ni agencias internacionales para el desarrollo, por lo cual sus condiciones fueron de altas tasas de interés y cortos períodos para el repago.

No se trata, sin embargo, de enfrentar el problema renegando de la deuda y de los compromisos adquiridos. Tampoco se trata de lanzarnos en la tarea demagógica de endilgarles a los organismos financieros internacionales nuestros propios errores e irresponsabilidades en el manejo de la economía.

De lo que se trata, ya que no existen fórmulas sencillas para enfrentar la situación, es de buscar fórmulas prácticas, inevitablemente limitadas pero fructíferas, para que el cumplimiento de los compromisos no frene nuestro propio desarrollo económico y social; ni de manera potencial aunque no real, como ha sido el caso en Costa Rica, por haber contado con una corriente positiva de ahorro externo; ni en forma real, como ha ocurrido con otros países latinoamericanos, por haber ellos sufrido salidas de ahorro hacia el exterior.[22]

Si, en el caso de nuestra deuda, se hubiese tratado de préstamos entre sectores privados de diferentes nacionalidades, la imposibilidad de pago se habría resuelto utilizando las normas desarrolladas durante muchos siglos por el derecho civil y comer-

cial. Con ese proceso, tanto acreedores como deudores habrían participado en las pérdidas de un negocio fracasado, dándose por pagados los acreedores con el valor que resultase de los bienes rematados del deudor. Pero desde luego que estas normas no son aplicables cuando los deudores son "soberanos", aunque esto no quiere decir que todo el costo de un "mal negocio", voluntariamente realizado por acreedores y deudores, debe recaer sólo sobre los últimos. En verdad, ambas partes deben participar de la pérdida; y es el propio mercado el que nos indica la solución.

En los mercados financieros internacionales, por ejemplo, se negocian créditos contra nuestros países; y, de esta manera, se ha establecido un "valor de mercado" para nuestras deudas. Si, por ejemplo, un banco le vende a otro títulos de la deuda de Costa Rica por un 12% de su valor facial, ¿no es éste el verdadero valor de nuestra deuda?

El valor de mercado de nuestra deuda externa, determina la diferencia entre el valor inicial de la transacción y el precio actual de ese activo financiero. Siguiendo con el ejemplo, un valor de mercado del 12% resulta en una pérdida de un 88% en él precio del bono o del pagaré, propiedad del banco acreedor. Ese es el monto por el cual la valoración presente de la deuda, hace responsable al acreedor, además de que señala la pérdida atribuible a esa parte voluntaria en la negociación original.

A nosotros, los deudores, corresponde el pago de la diferencia determinada por el valor de mercado de la deuda externa. Se trata, pues, de una distribución de pérdidas entre los acreedores y los deudores.

Para poder ejecutar esta distribución de pérdidas, sería necesario, para Costa Rica, obtener un crédito de $192 millones a fin de pagar con ellos, a su valor de mercado, el monto principal de más o menos $1.600 millones que debemos a los bancos privados internacionales. De tal manera, podríamos seguir atendiendo nuestra deuda externa con intereses de mercado; pero sobre un monto muy reducido, lo cual disminuiría el peso de su servicio, en relación con nuestras exportaciones. En nuestro caso, este nuevo crédito se podría atender en 5 años dedicando anual-

mente $52 millones a intereses y amortización. Así, solamente dedicaríamos menos de un 4% de nuestras exportaciones al servicio de esta deuda.

Para obtener este nuevo crédito externo, por unos $192 millones —con los que cancelaríamos casi $1.600 millones—, hemos de estar dispuestos a garantizar el pago a los nuevos acreedores; lo cual probablemente —y dado nuestro pobre historial de cumplimiento, nos obligaría a destinar una porción muy pequeña de nuestras exportaciones al pago de ese nuevo empréstito.

Por su parte, la deuda costarricense, con agencias multilaterales de crédito y con gobiernos extranjeros, podría adecuarse en forma similar; pero resultaría muy perjudicial para los balances de estos agentes financieros internacionales, y para su capacidad de captar fondos en los mercados financieros, con el fin de ser prestados a los países en desarrollo. En este caso, además de obtener de gobiernos y agencias nuevos recursos mayores al servicio actual de esa deuda, deberíamos renegociar tasas de interés que incluyan un factor de preferencia, proporcional al descuento en el valor de la deuda externa bancaria. Mediante esos procedimientos, adoptaríamos, para la solución de nuestras dificultades de pago del endeudamiento externo, los principios jurídicos desarrollados por la humanidad para el arreglo de conflictos entre personas privadas. Y, así, nos sería posible cumplir las obligaciones adquiridas dentro de nuestra capacidad y utilizar ahorro interno y externo para nuestro desarrollo, y no para atender nuestra deuda externa.

La apertura internacional

Al hablar de la búsqueda simultánea de los objetivos del cambio estructural y de la liberalización de la economía, me he referido parcialmente a la apertura internacional, aspecto que considero indispensable. En efecto: si queremos entrar de lleno en el siglo XXI —y es necesario para no perder el tren del progreso y de las nuevas tecnologías—; si queremos que nuestros hijos hereden mayores y más amplias posibilidades económicas, culturales, educativas, sociales, debemos paulatinamente abrir

nuestras fronteras al mercado internacional. Necesitamos buscar fórmulas de mercados comunes cada vez más amplias, que garanticen la libertad de comercio, de circulación y de capitales, tanto como de personas e ideas. El futuro tiene buenas perspectivas, y sería error muy grave desviarnos de él.

Debemos superar la etapa del mercado común centroamericano, y abrir nuestra economía —gradual pero decididamente—al mercado mundial. *Superar,* sin embargo, no significa *renunciar* a este importante medio de prueba y de mejoramiento de capacidades productivas y del crecimiento y desarrollo, sobre todo inicial, de nuestra industria pequeña y mediana. No obstante, el consolidar las posibilidades locales para el sector industrial, no debe impedir un verdadero proceso de apertura y de incorporación a los mercados mundiales. En este sentido, es necesario revisar las bases de nuestro mercado común centroamericano, que, aunque permitió el desarrollo de la industria costarricense, no tuvo la virtud de eliminar fronteras al comercio internacional; al contrario: las estableció y las aumentó con respecto a las naciones fuera del área.

La crisis económica, política y, en algunos casos, bélica, que viven los países de América Central, ha disminuido el poder de compra de los consumidores centroamericanos; y, con ello, las posibilidades de expansión del sector industrial en el Istmo son menores. Tenemos, en este sentido, que ampliar las bases locales (nacional y centroamericana) para el desarrollo industrial, al mismo tiempo que tomamos medidas para lograr una reactivación y una mejora en este mercado regional. Se requiere, pues, un mercado común abierto, y no fundado en el proteccionismo de aranceles excesivos.

Entre los mecanismos de mejora del propio Mercado Común, conviene rescatar una idea que propuse en 1968: el establecimiento de una Corte Centroamericana de Comercio, cuyas decisiones serían de obligatorio acatamiento jurídico; los particulares podrían demandar a los gobiernos —al propio, o a los ajenos dentro de la región— en relación con el incumplimiento de los tratados que dan origen al libre intercambio comercial. De esta manera, los tratados y los convenios comerciales se convertirían

en verdaderos instrumentos jurídicos de obligatorio acatamiento por los gobiernos, y no en meros mecanismos políticos sujetos a las acciones y represalias de los gobiernos, como ocurre hoy.

Dicha Corte podría ser la institución jurídica más importante que se crearía en Centroamérica, con el fin de lograr la reactivación del Mercado Común en sus intercambios comerciales. A la vez, es necesario arreglar el problema de los pagos ,y redefinir las políticas tributarias, arancelarias, crediticias y, en fin, económicas, que en la actualidad discriminan en contra del comercio interregional protegido. Así, por ejemplo, al establecer la Cámara de Compensación para el pago del comercio dentro del Istmo, se impidió el pago con moneda fuerte y se eliminó la posibilidad de intercambios que no sean equilibrados entre cada par de países. Tal restricción, por supuesto, no se aplica al comercio con terceros países. Fue así como, con miras a un beneficio, se logró perjudicar el comercio intercentroamericano discriminando en su contra los mecanismos de pago.

Centroamérica constituye un mercado en el que hay necesidad de consumo de alimentos, de vestuario, de una gran cantidad de bienes que —de alguna manera y en algún lugar— tienen que producirse y que nos dan espacio para el crecimiento de la base local, desde la que podamos continuar el despegue hacia la incorporación más efectiva a los mercados mundiales.

En esta línea de incorporación al mercado mundial, el más importante de los reajustes económicos, requerido por nuestro país, es la reducción del proteccionismo que perjudica, en vez de promover, el interés de los individuos y hasta de las propias empresas que lo disfrutan. En virtud de una política equivocada, ahora el buen éxito de los individuos y de las empresas depende más del favor del sector público, que de sus iniciativas y esfuerzos empresariales. Operan en áreas de menor productividad, se ven forzados a actuar dentro de un esquema "dirigido" en el cual, realmente, no son sus voluntades personales las que deciden qué y cómo producir, sino el mandato gubernamental. Empresarios y propietarios de empuje, se convierten en verdaderos funcionarios públicos aunque sigan ostentando sus títulos originales. Casi sin percatarse, dejan de desarrollar sus propias iniciativas

creadoras y deben acomodarse a las creaciones y sugerencias de los burócratas de turno. El empresario que opera en un régimen proteccionista, se convierte, sin querer, en un engranaje más de la burocracia; deja de ser un agente libre e independiente, dispuesto a servir creativamente ala clientela y organizar en forma óptima los factores productivos. El sistema económico, a veces sin que nos demos cuenta, despoja a los agentes económicos de parte importante de las ganancias, mediante la imposición de tributos directos e indirectos y también por la organización burocrática del mercado externo (tipos de cambio, controles de exportación e importación...).

En los sistemas proteccionistas, la tentación de convertirse en instrumento para defraudar el bien común, es muy fuerte ("socializar las pérdidas, privatizar las ganancias"). El régimen de libertades individuales y de creatividad, que las instituciones de propiedad — empresa privada, libertad de contratación, trabajo y asociación— generan, está claramente amenazado; porque el proteccionismo significa impedir que la colectividad nacional disfrute de las ventajas de la civilización universal.

Como lo he señalado repetidamente, la reducción del proteccionismo debe ser anunciada en forma inmediata, aunque puesta en ejecución gradualmente. La población debe conocer que, ineludiblemente, se irá hacia el fomento de las exportaciones, y que se hará mediante desgravaciones anuales inexorables, por montos establecidos claramente desde el inicio. De esta forma, el mercado descontará el futuro; y, desde el presente, tendremos las ventajas propias de la apertura comercial. Al mismo tiempo, durante el período de ejecución gradual del cambio, los empresarios podrán transformar sus actividades para adecuarlas a la nueva situación; y, así, se impedirá el fracaso de aquellas empresas en que los costos de transformación sean importantes.

Debemos encaminarnos hacia una efectiva participación de Costa Rica en el comercio libre entre las naciones. La apertura por medio de tratados bilaterales de libre comercio con otras naciones, particularmente con las más amplias y desarrolladas, y la apertura unilateral, gradual pero decidida de nuestras fronteras arancelarias a las exportaciones e importaciones, han de

asegurar una mayor participación en el mercado mundial; y, con ello, las ventajas y adelantos de una sociedad más desarrollada o, mejor aún, más progresista. Una apertura tal, claro está, sólo puede operar en el marco de una política general, coherente con la desgravación arancelaria. Para que la política de apertura al comercio internacional rinda todos sus resultados, es imprescindible que las demás políticas económicas sean congruentes con ella, y que los empresarios confíen en la permanencia de las medidas.

En este sentido, el apoyo más importante a la apertura internacional supone mantener un tipo de cambio real, que no discrimine contra las exportaciones ni se acomode ficticiamente a favor de ellas. Para que la competencia con el resto de mundo funcione a cabalidad, las políticas fiscales, monetarias, crediticias y de tipos de interés, tendrán que amoldarse y encaminarse hacia la estabilidad monetaria y cambiaria, para permitir el pleno uso de los recursos productivos del país.

El tipo de cambio deberá ser único, flexible y realista: un constante indicador que refleje las tendencias de las fuerzas reales que operan en la economía. En la política cambiaria, debe actuarse de modo tal, que los exportadores puedan tener seguridad de acceso a los insumos requeridos, a precios del mercado mundial, asegurándose de paso la libertad de exportación agropecuaria e industrial, y eliminando las sujeciones innecesarias a permisos o requisitos previos impuestos por la burocracia estatal. Tampoco los importadores deben ser discriminados ni dirigidos por las autoridades gubernamentales. Todo lo que es lícito comerciar internamente, debe serlo también internacionalmente. Deben respetarse los contratos en moneda extranjera; y debe otorgárseles acción para exigir su cumplimiento ante los tribunales.

Una política así, aseguraría el equilibrio que perdimos en la balanza comercial. Sin subvenciones ni barreras artificialmente construidas por el gobierno, nuestros productores pueden encaminar sus iniciativas gradualmente hacia los sectores donde los costarricenses tenemos ventajas comparativas con el resto del mundo. Sin manipulación del tipo de cambio y sin distorsio-

nes en los precios, las importaciones y las exportaciones costarricenses han de encontrar el equilibrio perdido.

No podemos olvidar que el proteccionismo en general (las subvenciones en el orden interno y las barreras en el orden internacional), es la gran valla para nuestra recuperación económica; es un mecanismo que nos imponen los mercados pequeños, pobres, sin división del trabajo. Por el contrario, el comercio libre nos abre los horizontes hacia los mercados grandes, ricos y de inmensa especialización.

Esa apertura internacional nos hará replantear el papel del mercado común centroamericano en general, y el grado de nuestra participación en él. En el marco de ese mercado, por lo pronto, hay que reducir gradualmente la excesiva protección de ciertos sectores industriales, de manera tal que su producción sea compatible con el uso eficiente de los recursos de los países miembros. Además, deberá buscarse que las tarifas sean únicas y uniformes, no discriminatorias —en favor o en perjuicio— de determinadas actividades agropecuarias o industriales.

Si no optamos por la eficiencia necesaria para la competitividad internacional, probablemente perdamos la oportunidad de tener libre acceso a los mercados más importantes y, en particular, al de los Estados Unidos (mediante el uso efectivo del sistema de la Cuenca del Caribe y de otras iniciativas que se impulsan). Mientras mantengamos el esquema de dar artificialmente mayor estímulo, ganancia y seguridad a quienes producen para el mercado interno, la oportunidad de acceso al mercado mundial será desechada por la lógica misma del sistema productivo. Sólo transformando los subsidios y preferencias artificiales dirigidas por el Estado, lograremos que la producción se vuelque hacia los mercados más ricos.

Por otra parte, a partir de esos cambios debemos revisar nuestros mecanismos de promoción de las exportaciones. La promoción deberá dirigirse hacia la búsqueda de potenciales compradores y de acceso a los mercados internacionales, y hacia la concertación libre y abierta de los productores nacionales de las diversas ramas de la producción. Tal concertación, por lo demás,

no deberá ser discriminatoria, ni impuesta por el Estado; porque no debemos permitir que, so pretexto de promover las exportaciones, terminen nuestros gobernantes dirigiéndolas.

Incentivos en nuevas áreas de la producción

A la par del proceso descrito en cuanto a asegurar constitucionalmente ciertas garantías económicas; a buscar simultáneamente la estabilidad, el crecimiento y la eficiencia —mediante cambios estructurales que tengan por meta inmediata liberalizar sectores importantes de la producción—, la economía eficiente que propugnamos requiere una verdadera "reconversión" de todo el aparato productivo nacional. Por supuesto que, el análisis que sigue, no es en demérito del papel fundamental de nuestras actividades tradicionales; gracias a ellas, por su propio desarrollo tecnológico, nos han colocado en primera línea de productividad mundial y, por lo mismo, seguirán aportando el mayor contingente al financiamiento de nuestro desarrollo. Ya he analizado este punto en el Capítulo VIII ("El Modelo agroexportador"). Lo que debe implicar esa modificación sustancial, es el incentivar nuevas áreas de potencialidad económica, postradas por las múltiples trabas legales, impositivas y burocráticas; en el entendido de que, incentivar una actividad, es algo muy diferente al paternalismo o al proteccionismo tradicionales. Me refiero a los incentivos económicos y sociales que nacen del mercado o, si se quiere, de la relación que debe existir —y que el socialestatismo ha distorsionado— entre el esfuerzo o riesgo empresarial y los resultados de ambos: la ganancia económica y el reconocimiento social o, lo contrario, la pérdida económica y social. Asegurar la búsqueda —sí, la búsqueda— libre y legítima de esa ganancia y de ese reconocimiento, es el principal incentivo al desarrollo económico individual y, aún más importante, con el correspondiente deber de asumir la responsabilidad por las eventuales pérdidas. Porque es necesario que los protagonistas del quehacer económico, sepan a qué atenerse en el ámbito normativo para emprender libre y responsablemente su actividad empresarial. Por ello y para ello, son indispensables los procesos de desregulación, privatización, control del gasto público, apertura

a los mercados mundiales y reformas fiscal y financiera ya señalados.

A partir de esa concepción del incentivo, y del reconocimiento de la libertad de iniciativa económica de que nos habla el Papa Juan Pablo II, es necesario eliminar trabas y discrecionalidades gubernamentales en los ámbitos económico, político y cultural; y es necesario establecer un marco jurídico general que asegure la libertad y la responsabilidad de los individuos y de los grupos. En otras palabras: se requiere asegurar la iniciativa y la vigencia de la relación entre esfuerzo y resultados.

A las políticas generales que aseguren el desarrollo económico de las actividades productivas en general, conviene agregar algunas otras en áreas específicas que no han podido hasta ahora desarrollarse con plenitud. Repasemos algunas áreas en las que, al parecer, ese incentivo se halla distorsionado y requiere enmienda.

En el sector de la producción de materias primas, por ejemplo, es necesario incentivar la pesca y la minería, desatando las múltiples limitaciones burocráticas y legales a que hoy están sujetas. Si el medio ambiente y los recursos naturales y nacionales hay que protegerlos en beneficio de las nuevas generaciones, no debe lograrse desestimulando innecesariamente la actividad productiva privada nacional. No parece existir razón alguna, para que la actividad pesquera, por ejemplo, tenga que sujetarse a controles previos, cuando bastan los controles posteriores y las sanciones pertinentes contra el abuso o contra la violación de una legislación pesquera permisiva y no discriminatoria.

Lo mismo cabe decir, guardadas las distancias, de la actividad minera. Aunque sujeta al dominio público, la minería debe ser fundamentalmente explotada por el sector privado; el cual, hasta ahora, ha carecido de los necesarios incentivos, —cuando no ha sido imposibilitado por las múltiples y cambiantes atribuciones discrecionales de los órganos públicos, que han sujetado tal actividad a excesivas reglamentaciones o a simples directrices susceptibles de múltiples modificaciones efectuadas con cierta "arbitrariedad" (al "arbitrio" del funcionario de turno)—. Es-

to ha provocado inseguridad en el sector minero; por lo que se requiere de una modificación, con reglas claras y definidas de antemano, que atempere los múltiples requisitos de autorizaciones previas exigidas actualmente por la ley.

También es necesario eliminar las múltiples trabas que se oponen a un desarrollo sostenido del turismo; de la exportación de servicios educativos, médicos, culturales, financieros, bancarios; de aplicaciones tecnológicas, de computación... No se ve racionalidad alguna en promover determinadas actividades económicas (industriales, agropecuarias), ni razón para entrabar o cargar de impuestos los servicios y las diversas formas del comercio. El comercio y los servicios, no sólo son actividades productivas de primer nivel, sino que hoy representan el más amplio sector generador de empleo. Costa Rica tiene grandes posibilidades en estos campos; potenciadas, además, por una larga tradición de paz y democracia, así como por el alto nivel educativo, sanitario y social de sus trabajadores. Sin embargo, también es larga la tradición de entrabamiento originado en el desprecio gubernamental mediante la discriminación crediticia y fiscal hacia esas actividades.

A la par del incentivo al que me refiero —en realidad, de lo que se trata es de eliminar los actuales desincentivos—, conviene asegurar la atracción de capitales extranjeros que inviertan en el desarrollo productivo del país. Esa atracción supone eliminar los requisitos migratorios que sean innecesarios; las discriminaciones legales y reglamentarias por razones de nacionalidad de los inversionistas; así como liberalizar la circulación de capitales y de mercancías, y, claro está, hacer atractiva, económica y socialmente, la inversión en el país. A todo eso debe agregarse algo fundamental: la seguridad jurídica para el inversionista nacional y extranjero.

Nuestra nación puede ofrecer, a la inversión extranjera (y a la interna), su estabilidad política y social. Sin embargo, debemos entender que la estabilidad que demandan las inversiones requeridas por nuestro desarrollo es, fundamentalmente, la estabilidad jurídica. La democracia, por sí sola, poco ofrece al inversionista y al empresario honrados, si a ella no se agregan, tan-

to los límites que la libertad (incluidas las facetas económicas de la misma), la moralidad y la legalidad—en el manejo de los asuntos públicos— imponen al ejercicio del poder, como la vigencia efectiva de un Estado de Derecho. La seguridad de que la legislación no violará las garantías constitucionales (particular pero no exclusivamente las económicas); que los actos administrativos (decretos y acuerdos) no violarán ni disminuirán las garantías legales; que la legislación no será retroactiva, ni improvisada, ni imprevista; y, por encima de todo, que los tribunales son, además de independientes de los poderes legislativo y ejecutivo, diligentes vigilantes del ordenamiento y de los contratos entre las partes, es la única fórmula posible de dar seguridad a las inversiones e impulsar nuestro desarrollo.

Una legislación excesiva, discrecional, cambiante y casuística, a la larga termina impulsando únicamente la corrupción y el compadrazgo, y alentando las inversiones especulativas. Con semejante legislación, se desalienta la llegada de capitales foráneos bien habidos, a la vez que se fomentan las prácticas viciadas y con ellas los dineros de cuestionable procedencia.

Paralelamente, se necesita establecer un seguro de riesgo político pagadero por los reaseguradores en el exterior, en favor de ciudadanos de países que no tengan sistemas de seguro de riesgo político; y también en favor del regreso de capitales al país del que hayan salido. Este seguro, es indispensable para eliminar los problemas que nos ocasiona nuestro vecindario centroamericano.[23]

La inversión extranjera sana, es decir, la utilización, en beneficio del país y de los trabajadores costarricenses, del ahorro lícito generado en otras tierras, puede ser tanto un elemento fundamental de desarrollo a largo plazo, como una fórmula efectiva de elevar en el corto plazo el nivel de empleo, de los salarios, de la infraestructura y la cultura tecnológica y empresarial del país; y, además, de evitar el déficit en la balanza de pagos, aliviando con ello la carga de nuestra deuda externa.

Capítulo XIV

Una sociedad culta: educación y cultura

Nuestro modelo educativo.—Una cultura más libre y espontánea.

Nuestro modelo educativo

LA CRISIS POLITICA y la económica, no han sido las únicas consecuencias trágicas de la sociedad intervenida. También tenemos una crisis educativa y cultural especialmente grave; porque ella no sólo constituye, en sí misma, un efecto lamentable, sino también es, a su vez, causa de los problemas más profundos que hoy sufrimos. Nuestra cultura se encuentra cada día más mediatizada, debido al centralismo estatista de nuestro modelo educativo, el cual inclusive ha extendido sus influencias perniciosas a las creaciones espontáneas del ser humano.

Debemos revisar tal modelo, con el fin de, en primer lugar, descentralizarlo para que las personas puedan participar de algo tan fundamental como el proceso educativo; y asimismo reto-

marlo como uno de los medios que permitan volver por los fueros de la responsabilidad personal, que poco a poco fue eliminándose a "la luz" de las ideas y corrientes pedagógicas acogidas por la sociedad intervenida en su versión paternalista. Ambas necesidades son el fundamento imprescindible para lograr la libertad de enseñanza garantizada por nuestra Constitución, y para alcanzar la excelencia académica que sólo un magnífico sistema puede garantizar.

Nuestra educación se halla en tal grado crítico, que ya nadie se atreve siquiera a dudarlo, dadas las pruebas innegables y ampliamente reconocidas. El exceso de "pedagogismo" y la falta de libertad, provenientes de un sistema centralizado, han ido eliminando la excelencia y la responsabilidad.

Ese "pedagogismo" que adoptamos (paralelamente el keynesianismo en la economía, y cuyos comunes denominadores son el haber sido originados simultáneamente y el significar ambos, por lo menos, un poco de desprecio a la responsabilidad individual), se caracteriza por la insistencia en anteponer el método a los contenidos; es decir: en preconizar el cómo en lugar del qué; en preocuparse por los mecanismos, y no por el estudio. A ello hay que agregar otras características negativas que el modelo ha ido creando: la falta de ideales formativos por parte de los educadores en general, y el abandono de las disciplinas capaces de fomentar en los educandos la capacidad para el razonamiento abstracto. El efecto ha sido, además de una pobreza extrema en cuanto a conocimientos generales de nuestros estudiantes, el deterioro en cuanto a la capacidad de analizar y deducir.

De ahí la necesidad de un cambio fundamental, tanto en el proceso de instrucción como en el de formación.[1] El deterioro en la instrucción no sólo se debe a una total ausencia de los conocimientos clásicos que son fundamentales, sino a haber prescindido de lo que hoy es imprescindible; es decir, saber vivir con los cambios y trabajar con ellos. Como consecuencia, hoy ha cobrado más importancia que nunca, aquello de "aprender a aprender". Por eso, en la instrucción primaria requerimos que se asegure la enseñanza de los medios de comunicación: la escritura, las matemáticas, la computación y, por lo menos, un segundo idioma.

También necesitamos instruir en los principios de la tecnología, como base para aprender los modos de hacer bien las cosas en términos generales. En este sentido son necesarios conocimientos en áreas como la biología, la química, la física, la economía, sin detrimento u abandono de las humanidades: literatura, estudios clásicos, historia, evolución del hombre y del espíritu en busca de la libertad; en fin, lo que llamamos cultura general.

Pero la educación no es sólo instrucción. También es formación, cuya responsabilidad fundamental y especialísima recae en la familia, además de la que le corresponde a la escuela. De ahí que sea imprescindible la colaboración entre ambas partes, tanto para enaltecer los valores personales y de convivencia, como para que niños y jóvenes se forjen en la lucha constante que implica el vivir y trabajar. Porque los principios fundamentales de la libertad, de la responsabilidad y de la dignidad, han de llegar a ser auténticas metas de cada persona, y requisito para que cada uno se remonte a las normas de buena conducta. Desde luego que, para que ello se cumpla, es necesario un proceso de formación asimilado e interiorizado por cada uno de los niños y jóvenes, en forma especial durante su época de alumno. El ideal consiste en que la formación de los niños y los jóvenes sea una labor conjunta del hogar, de la escuela y de la comunidad, con base en la transmisión de las reglas básicas del Derecho, de las normas generales de conducta justa, de las instituciones cívicas y, sobre todo, teniendo presente la búsqueda sin fin de la verdad, del bien y de la belleza. Semejante es la visión del Concilio Vaticano II:

Hay que prestar gran atención a la educación cívica y política que hoy día es particularmente necesaria para el pueblo y, sobre todo, para la juventud a fin de que todos los ciudadanos puedan cumplir su misión en la vida de la comunidad política.[2]

En medio del cambio educativo, debemos fortalecer las constantes esenciales, las certezas básicas; la fe inquebrantable en Dios y en el hombre, en la cultura, la justicia y el progreso.

La instrucción sin formación, difícilmente alejará a nuestros jóvenes de las drogas y de los vicios, flagelos de nuestro tiempo

que debemos combatir. Y la formación sin instrucción, no permitirá que los jóvenes realicen sus aspiraciones para lograr una vida cada día mejor en cultura y bienestar; o, si se quiere, en sabiduría y trabajo creador y eficiente.

La superación constante de las metas humanas, bien lo sabemos y en el fondo probablemente sea aceptado hasta por quienes formalmente lo niegan, depende del grado de libertad y de responsabilidad que hayan adquirido sus protagonistas. Cuando, con múltiples trabas e imposiciones burocráticas, atamos las manos de los centros de enseñanza —públicos y privados— y traspasamos derechos propios de los padres de familia, de los estudiantes y de los profesores, en beneficio de los órganos centrales del Estado, de alguna manera también estamos limitando —si no anulando— las responsabilidades que a cada quien corresponden en este campo.

Cuando se exoneran las responsabilidades propias de los padres, de sus hijos y de los maestros, lo que sigue como consecuencia es la exoneración de las responsabilidades que corresponden a los centros educativos; y, con ambas, se llega a la destrucción de la excelencia académica y del rigor de los estudios. Lamentablemente, este ha sido uno de los más graves efectos de la sociedad intervenida de poder centralizado, por sus disposiciones unificadas limitantes en exceso de la libertad y la responsabilidad.

Para recuperar los valores tradicionales de formación integral, e impulsar una amplia difusión de los conocimientos, es necesario que se restablezca el equilibrio perdido. O, si se quiere, es necesario devolver, a los principales actores del proceso educativo —hoy convertido en drama—, sus libertades y sus responsabilidades.

Con ese propósito, se requiere un cambio fundamental en el sistema. Se requiere que el Estado siga aportando el costo de la educación de los menores, pero también que se permitan más y mejores posibilidades de escogimiento —religioso, filosófico, cultural— a los padres y a los educandos.

Para asegurar la excelencia y el rigor educativos, es necesario impulsar gradualmente la evaluación según normas estricta-

mente académicas y culturales.[3] La calidad y el valor de los centros educativos, deben medirse más por los resultados obtenidos en beneficio de la cultura —conocimientos, razonamiento y adaptación al medio de sus educandos—, que por el cumplimiento formal de las múltiples trabas y requisitos institucionales que el sistema impone. Un cambio de esta naturaleza, en cuanto al método de evaluación, permitirá que los padres, los estudiantes y los centros docentes recobren la libertad y, sobre todo, la responsabilidad pérdidas.

Sin demérito de la excelencia académica y del papel clave que le corresponde al Estado en este campo, debemos impulsar la mayor descentralización posible de la educación pública, dentro del marco constitucional vigente.

Un primer paso en esta línea, consistiría en convertir poco a poco los centros públicos de educación (primaria y secundaria o diversificada) existentes en el país, en instituciones con su propia personalidad, sus propias juntas directivas y sus patrimonios propios (por lo pronto, las instalaciones y medios que albergan las instituciones actuales). Tales centros pueden ser entes públicos no estatales, sujetos a los controles normativos propios de los entes administradores. Las juntas directivas, máximos jerarcas administrativos de las instituciones, estarían formadas por cinco miembros: dos representantes de los profesores de la institución, dos representantes de los padres de familia de los educandos y un representante de la Municipalidad del lugar en donde se ubica el centro de enseñanza. Así el municipio, como ente regional a cargo de fortalecer la educación, se integraría con las escuelas y colegios. Ala par de estas juntas, operarían, en lo que corresponda de acuerdo con la legislación, las Juntas de Educación con sus actuales atribuciones.

A la junta directiva de cada institución, correspondería aprobar sus presupuestos, sus reglamentos, sus propios programas de cursos y de horas lectivas; y nombrar al Director, la máxima autoridad jerárquica docente del instituto. Los nuevos profesores y los funcionarios administrativos, deben ser nombrados por el Director entre quienes tengan los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación; pero la responsabilidad presupuestaria

para con ellos, debe ser de la institución a la que sirven y no del Ministerio, sin que ello signifique menoscabo de su carrera docente ni del sistema de pensiones, porque sus servicios se computarían como un todo para esos efectos. Los ingresos de cada institución deben ser girados por el Ministerio de Educación de acuerdo con el número de educandos y el promedio de gastos por estudiante, de acuerdo con la zona y el tipo de educación, sin perjuicio de otro financiamiento voluntario que aportasen los padres de familia —posibles patrocinadores— y las mismas municipalidades. Para los estudiantes, la matrícula sería gratuita conforme al artículo 78 de la Constitución. Inclusive se puede establecer una contribución estatal mayor por estudiante en las escuelas y colegios que se ubiquen en barrios marginados, y que requieran de mayores recursos para atender las también mayores necesidades de sus estudiantes; para que, así, cuenten realmente ellos con iguales oportunidades de educación.

Algunos de los mecanismos que pueden establecerse para asegurar la excelencia académica de las instituciones educativas, sin demérito de sus libertades, pueden ser los siguientes:

1).— Los requisitos de ingreso para los educadores, serían los generales establecidos por el Ministerio de Educación.

2).—Con base en ese requisito inicial, los maestros y profesores deberían estar respaldados por una licencia para enseñar expedida y corroborada por el Ministerio; licencia que, a su vez, sería garantía para las instituciones en cuanto al escogimiento de su personal docente.

3).—Los programas deben basarse en un currículum mínimo establecido por el Ministerio de Educación, cuya exigencia en el cumplimiento estaría bajo su responsabilidad, aunque dejando libertad para que cada institución pueda ampliar tal currículum (de ninguna manera disminuirlo) de acuerdo con sus necesidades y posibilidades.

4).—Para asegurarse sobre el cumplimiento de los resultados de la enseñanza, al final de cada etapa, los estudiantes deberán rendir un examen ante el Ministerio, sobre cada una de las materias básicas, según el contenido mínimo estipulado, y como requisito para aprobar cada curso. Esto último permitirá, dentro del respeto a la libertad de enseñanza, mejorar la calidad de la

educación más eficazmente que la imposición actual de programas rígidos.

Una de las mayores ventajas de esta descentralización, sería la posibilidad de diversificar la educación, lo que enriquecería las opciones para que los padres y los alumnos puedan escoger una formación específica en medio de la inmensidad del conocimiento actual. Otra ventaja sería la de posibilitar un sistema de incentivos para los educadores, con lo cual se les reconocería la posición económica y social que ellos merecen y que no han logrado, ni podrán lograr dentro de la impersonalidad de una burocracia centralizada.

Al mismo tiempo, necesitamos estimular un sistema que mantenga —que rescate lo perdido—, en lo que se refiere a la educación física, la educación artística, la educación técnica-vocacional y las manualidades en los centros de enseñanza. La educación física, es uno de los medios esenciales para formar al niño y al joven en el respeto y cuido de su cuerpo; y para transmitir valores personales, sociales y cívicos de esfuerzo, constancia, competencia, disciplina y acción en grupo, todo lo cual es hoy esencial para prevenir los modernos problemas sociales de alcoholismo y drogadicción. La educación artística—que quizás nunca fue excelente y es lo que ha contribuido a que se vaya perdiendo—, debe ser revalorada, por lo menos encauzándola hacia la apreciación de la música y de las artes plásticas, con el propósito de que no se abandone la búsqueda de la belleza como uno de los valores clásicos. En cuanto a las manualidades y la educación técnica-vocacional (en las instituciones no especializadas), bien sabemos que éstas han topado con varias clases de problemas: la insuficiencia de personal capacitado; la "necesidad" de restringir los horarios lectivos, en aras de poder acomodar dos —y a veces tres— escuelas en cada edificio debido a la insuficiencia de espacio físico y a las limitaciones financieras para pagar el tiempo de los educadores. Sin embargo, también estas materias de manualidades son imprescindibles para una educación más amplia que, además de lo estrictamente académico, permita a los estudiantes adquirir conocimientos útiles a fin de que se pueden servir de ellos para ciertos trabajos remunerados inmediatos, o para la vi-

da hogareña (¡tan necesarios!), o, aunque nada más fuera, para invertir el llamado tiempo libre.

En cuanto a la educación universitaria, ésta juega un doble papel. Por una parte debe cumplir su tarea de instrucción y formación por medio del estudio, la docencia y la investigación, concebidas como búsqueda incesante, inagotable y libre, de la verdad, la eficiencia y la belleza. Por la otra, debe remozar su finalidad esencial como meta unificadora de sus propósitos y funciones: contribuir activamente a la consecución del bien común de la sociedad, sin que ello signifique demérito a la naturaleza de valor universal, propia de toda universidad, cuya cometido trasciende el tiempo y el espacio en que actúa.

La Universidad debe, por sobre todo, enseñar y enseñar bien. Pero debe también promover la investigación que liga las actividades académicas de la cátedra libre y diversificada con la realidad de los problemas sociales y nacionales. Debe, además, fortalecer sus raíces democráticas y ampliar la base de su contacto cultural con la comunidad y el país en que se halla inserta, desarrollando tareas de extensión y acción social, concebidas de forma que no sean dirigidas "hacia" el pueblo, sino realizadas "con" él. Y debe también insistir en que lo esencial es la persona, la vida humana, la visión, las perspectivas, los triunfos y los fracasos de la historia de la humanidad, dramatizados en forma inigualable en la literatura, en el arte, en la filosofía y en la riquísima herencia cultural.

En el campo universitario yen el parauniversitario, a las instituciones públicas de enseñanza debe asegurárseles, de acuerdo con las normas constitucionales vigentes, sus propias fuentes de ingresos que les permitan conseguir, en lo financiero, la autonomía de que hoy gozan legalmente en lo administrativo y lo político. El establecimiento de bonos y de préstamos universitarios, otorgados por el Estado y por las propias instituciones, sin otra discriminación que no sea la académica o la derivada de la necesidad económica, es un paso indispensable en ese sentido. El pago de los estudios por ese medio, ha de contribuir para asegurar, a las Universidades y centros de enseñanza parauniversitarios —públicos y privados—, sus propias fuentes de financia-

miento y, con ello, la verdadera autonomía que limitó el centralismo estatal creado por nuestra sociedad intervenida mediante el sistema de presupuestos generales. De esta manera, ha de fomentarse una verdadera igualdad de oportunidades, para una diversificada y libre formación universitaria. Al mismo tiempo, esas instituciones deberían estimular más a sus profesores y educandos en el uso de sus propias libertades y responsabilidades, académicas y personales.

Al margen de esto, la acción social y la investigación universitarias deberían seguir contando con todo el apoyo del Estado, sin perjuicio de las acciones financieras que pueden y deben tomar las universidades para el desarrollo y la venta de las investigaciones al sector público y privado, nacional y extranjero.

Tal sistema financiero otorgaría verdadera igualdad de oportunidades a la educación privada, conforme al espíritu de los artículos 79 y 80 de la Constitución; y por consiguiente, en vez de entrabarla con múltiples requisitos innecesarios, debe ser impulsada para que ofrezca posibilidades de educación más amplias con fundamento en sus principios y en beneficio de los educandos. Las exoneraciones fiscales, para las actividades culturales y deportivas de los centros docentes, deberían formar parte del impulso estatal a la educación privada. Asimismo, deberían limitarse las disposiciones discrecionales del Ministerio de Educación en perjuicio de las escuelas y colegios privados, para que éstos únicamente queden sujetos a las disposiciones legales y a las reglamentarias de carácter estrictamente educativo que dicte el Ministerio, previa consulta con los interesados. Los estudios oficiales y las disposiciones del Ministerio sobre la educación privada, deberían fundamentalmente velar por su calidad, estableciendo para sus estudiantes los mismos exámenes, en las materias básicas, que rijan para los centros públicos de enseñanza. Asimismo, el Ministerio debe prestarles su asesoría en lo que tales instituciones consideren pertinente, y velar, en general, porque se respeten los derechos de profesores y educandos. Las sanciones que deban aplicarse, sin embargo, sólo deberían tomarse garantizando la previa audiencia y defensa de los sancionables; y, en todo caso, bajo la revisión de los órganos del Poder Judicial.

Lo mismo, en el grado en que sea aplicable, debería hacerse en materia de educación universitaria y parauniversitaria privadas. En este campo, el Ministerio debería velar exclusivamente por la calidad de la educación que en tales centros se imparta, cuando los títulos que ellos otorguen tengan valor oficial. Todo esto, sin perjuicio de una fiscalización—no de imposiciones ni de entrabamientos—, con el fin de garantizar la legalidad y los derechos de los educandos y de los profesores de tales centros. Cuando los colegios profesionales exijan pruebas para incorporar a los recién graduados, estas deben ser generales para los estudiantes de todas las universidades.

El actuar de esta manera, impulsaría el nacimiento y la sana competencia de los centros de enseñanza —públicos y privados—; y, con ello, el mejoramiento del nivel educativo, de la cultura humanística y de la enseñanza tecnológica de todos los costarricenses. La existencia de más y mejores instituciones educativas, sólo puede conducir al beneficio de la sociedad. Por el contrario: prohibir o entrabar su crecimiento natural por prejuicios gremialistas o socialestatistas, es mucho más perjudicial que aceptar pequeños errores que ellas cometan. Y algo especialmente importante: los límites que se impongan en este campo, no deben ser nunca cuantitativos, sino tan sólo cualitativos. Esos crecimientos y desarrollos libres en materia educativa, son causa de mejoramiento y posibilidad de atraer a nuestros centros de enseñanza privados estudiantes de países cercanos, con lo cual es factible exportar educación, ampliar nuestro horizonte y estimular los intercambios culturales también como un medio de obtener divisas.

La descentralización de la enseñanza en múltiples centros independientes, bajo requisitos mínimos establecidos por el Consejo Superior de Educación, asesorados y fiscalizados por el Ministerio de Educación, permitiría que surja la diversidad; y, con ello, el beneficio para las personas, para la sociedad y para la cultura.

El conocimiento de que dispone hoy la humanidad es tan amplio, que hace imposible su transferencia a cada persona; inclusive cuando nos referimos al conocimiento formalizado, sistema-

tizado, articulado y transferible. Por eso es muy importante que los educandos y sus familias tengan la oportunidad de seleccionar las áreas de énfasis para su educación. Siempre en el entendido, claro está, de que se requiere un mínimo establecido alrededor de las tres grandes áreas señaladas —comunicación, tecnología y cultura—, para facilitar la convivencia social. Pero de ahí en adelante, la uniformidad sólo conduciría a la masificación "mediocratizadora", enemiga de la sabiduría y de las personalidades diferenciadas. En cambio, la diversidad en sistemas, programas, regímenes disciplinarios y otros aspectos de la educación, enriquecería el ambiente de la sociedad y las posibilidades de que las familias eduquen a sus hijos según sus preferencias. Inclusive puede ser causa de que ellas escojan el lugar de residencia, de acuerdo con las características de las escuelas y colegios en cada localidad.

También la descentralización facilitaría que los padres de familia participen más del proceso educativo, al poder escoger para sus hijos entre los determinados tipos de escuelas y colegios diferenciados. Porque es oportuno recordar lo que, como lo señaló el Concilio Vaticano II:

> Es necesario que los padres, cuya primera e intransferible obligación y derecho es educar a los hijos gocen de absoluta libertad en la elección de las escuelas.[4] [...]. [Pero, claro está que] el deber de la educación, que compete en primer lugar ala familia, requiere la colaboración de toda la sociedad.[5]

Entre los fenómenos sociales más dolorosos, en Costa Rica, producidos por la crisis, se encuentra la pérdida de prestigio de los educadores profesionales. Una pérdida que será difícil recuperar mientras se les mantenga separados de la faena creativa propia de su misión, y de la responsabilidad directa y personal que en ella les corresponde. Para tal importante propósito, también se requiere la descentralización, que ha de permitir, además, sistemas de pago por incentivos, lo que redundará en una mejor calidad de la educación y en mejores condiciones económicas de los educadores.

Quizás algunas personas se pregunten cuál sería el papel que le quedaría al Ministerio de Educación en un sistema edu-

cativo de esta naturaleza. Mi respuesta es la siguiente: el papel es uno, y de especialísima importancia: el de ser impulsor de la educación y su excelencia a lo largo y ancho del país, y no el de mero y mal administrador que hoy es. En este sentido, al Ministerio ha de corresponderle asesorar —más que imponer—, y fiscalizar —más que sustituir— a los verdaderos actores de la educación: los educandos (representados por sus padres o tutores) y los profesores.

Para lograr que el Ministerio y el Consejo Superior de Educación, asuman un papel fundamentalmente previsor, se ha de revisar íntegramente su extensa estructura burocrática; sin dejar de lado la reubicación de sus funcionarios y del personal docente, si así fuera congruente y necesario. Esto ha de redundar en su propio beneficio, además del beneficio general que se derivaría de un mucho mejor sistema; pues con una educación más diversificada y más acorde con las necesidades individuales y sociales, con la participación en el proceso educativo de padres de familia, maestros y directores, organizaciones locales y hasta de los propios educandos, se establecerá una mejor relación hogar-estudiante-institución, y el indispensable estímulo que los educadores requieren para el cumplimiento de su importantísima misión. Todo ello, en beneficio de la excelencia académica y del rigor de los estudios.

Una cultura más libre y espontánea

Todas estas reflexiones desembocan, ineludiblemente, en la esencia de los problemas actuales del patrimonio cultural costarricense. Y es que la cultura, si de resumir se trata, no es sino la historia y la evolución de su modelo educativo, el cual conduce a las formas en que las personas organizan su vida privada y familiar y en que el pueblo organiza su vida en sociedad. La cultura se muestra sobre todo en la sensibilidad de las personas y en sus manifestaciones creadoras. La cultura no solamente incluye los hechos, los acontecimientos, las cifras, los pensamientos, sino además los dolores, los sueños, las frustraciones y las pasiones de los seres humanos en la lucha constante que presenta la realidad yen el proceso ilimitado que implica el progreso individual y colectivo.

En verdad que ello incluye todos los problemas señalados en este libro y otros que se quedan por fuera, como es natural. Pero, en este capítulo, lo que cabe es referirse a situaciones específicas de nuestra educación; por ejemplo, lo científico, lo artístico y lo deportivo, actividades concretas que han sido víctimas de la centralización de nuestro sistema político con su estancamiento, su despilfarro de los recursos públicos y su estatismo. En estos campos, la primera tarea que debemos imponernos es lograr independizarlos de la tutela paternalista, favoritista y distorsionadora del Estado. Cumplido esto, debe estimularse —fiscal y socialmente— todas las manifestaciones científicas, artísticas y deportivas; debe dárseles primero el espacio que merecen para germinar y luego abonarlas cuando sea necesario; pero, sobre todo, dejarlas crecer con la mayor libertad posible.

Para lograr un primer salto cualitativo en las ciencias, en las artes y en los deportes, deben eliminarse los entrabamientos (cambiarios, tributarios y burocráticos) a la importación y exportación de bienes, servicios e instrumentos culturales.

Es necesario liberarse de los prejuicios que impiden ver en los adelantos y desarrollos científicos, artísticos y deportivos, una posible fuente de ingresos que permita a sus autores, como en otras partes del mundo, las correspondientes ganancias personales. Para ello, se requiere el convencimiento de que el Estado no es buen científico, ni buen artista, ni buen deportista; porque carece precisamente del estímulo creador, fundamento imprescindible para el desarrollo de esas actividades, y característica exclusiva de los individuos. Con esto no se niega la evidente importancia del papel que el Estado puede jugar en la investigación y experimentación; por ejemplo, el de proporcionar amplias instalaciones, bibliotecas y bancos de datos, abiertamente accesibles a todos los ciudadanos. Otro ejemplo es el de asegurar y hacer que se respete el derecho de propiedad de los adelantos científicos, tecnológicos y artísticos; ya que, sin esta garantía jurídica, no es posible el progreso cultural ni tampoco un progreso económico sostenido.

En cuanto a las actividades artísticas, el papel del Estado debe consistir en promover y fomentar las creaciones individuales

y mancomunadas para que su valor sea apreciado. La música (clásica y popular, adulta y juvenil), el teatro, la danza, la ópera y géneros similares; la pintura, la escultura, la arquitectura, el cine, la literatura, son creaciones que deben nacer de la libre expresión de las personas y grupos, a las que luego hay que agregar el apoyo del Estado y de sus instituciones. Pero es un apoyo que debe corresponder al impulso decidido de los protagonistas —de los artistas—, y que debe darse sin ningún tipo de discriminación, excepto la que se derive del valor objetivo y estrictamente artístico de las distintas manifestaciones.

Los aportes privados en apoyo al arte son mucha importancia; y, para contar con ellos, también al Estado corresponde otro papel. Me refiero al estímulo que directamente brinde a las donaciones y a la creación de fundaciones (mediante la deducción impositiva), para lograr que, a su vez, el sector privado estimule a los artistas. La experiencia de otras naciones en este campo, da base para ser optimistas en cuanto a los buenos resultados. También conviene pensar en fórmulas novedosas de estímulo, para las actividades artísticas, tanto financiero como de difusión en el territorio nacional; aunque siempre sobre el fundamento de que la más importante acción en este campo, es asegurar la libertad de las creaciones y manifestaciones culturales.

Es muy conveniente difundir la artesanía y el arte folklórico mediante la educación formal y los medios de comunicación. Más aún: el Estado puede impulsar la enseñanza regular de técnicas artesanales de todo tipo. Es una tarea en la cual, instituciones como el INA (Instituto Nacional de Aprendizaje) pueden colaborar eficientemente. Así, estas técnicas se difundirán y se convertirán en opciones para las personas interesadas en adoptarlas como medio de vida, o como esparcimiento. Una tal difusión, puede redundar, en el mediano y largo plazos, en beneficio de la economía de muchas familias y, por supuesto, del país en general. No debemos despreciar las posibilidades comerciales, internas e internacionales, que puede tener una artesanía rica en creación y desarrollo, la cual, con el tiempo, pueda afianzarse en tradición y eficiencia.

También en el campo deportivo, la acción del Estado debe ser subsidiaria. No se debe pretender sustituir a los propios intere-

sados en su desarrollo, sino apoyarlos mediante colaboraciones en la coordinación y difusión de sus actividades deportivas. Hace falta partir, en primer lugar, de que el deporte es una manifestación espontánea de los individuos y grupos, y no una creación gubernamental. En este sentido, las múltiples trabas que hoy se imponen desde el Gobierno, deben ceder a las verdaderas acciones de impulso, coordinación y difusión. La construcción de más y mejores complejos deportivos, en todo el territorio nacional, con el apoyo privado y del gobierno, es tarea importante de una sociedad culta y sana. El mantenimiento de esos centros, sin embargo, hay que trasladarlo a los grupos privados, a las asociaciones de bien comunal y, subsidiariamente, a los municipios.

En cuanto a esta tarea, lo prioritario es inculcar a los menores de edad, desde su infancia, la conveniencia de la práctica del deporte. La educación formal y la informal, deben contribuir, de manera decidida, al constante mejoramiento de la difusión y ejercicio de las distintas disciplinas deportivas. De ahí la necesidad de rescatar el prestigio de la educación física, materia que, a la par de las artísticas y manuales, se ha ido abandonando con menoscabo de la educación integral, como lo señalé anteriormente en este capítulo.

De esta manera, se abrirían más oportunidades de que Costa Rica participe en las gestas deportivas de carácter internacional; lo cual sería tanto más posible, cuanto más colaboración haya por parte de los entes públicos y privados, dada la gran importancia de desarrollar estas actividades competitivas. El apoyo del Estado deberá gestarse sin condicionamientos o favoritismos de carácter político o personal, sujeto únicamente a los méritos propios de los deportistas y sus equipos. En cuanto al apoyo privado, deberán abandonarse los temores que, en el fondo, son prejuicios.

Apoyo libre, jurídico y abierto a la ciencia, al arte y al deporte. El Estado costarricense debe contribuir a todo ello con infraestructura adecuada, sin actuar como su amo, ni como su director, ni como su mecenas absorbente. Sólo debe servir y estimular esas actividades, ofreciéndoles el espacio fiscal y social que, desde sus orígenes, la sociedad costarricense escogió, por consi-

derarlas fundamentos de la cultura y medios de democracia y libertad.

Es primordial estimular una cultura libre e independiente; de todos y para todos. Así, los costarricenses podremos encontrar espacios más abiertos que contribuyan a nuestro progreso integral y que permitan reflexionar y discutir más acertadamente sobre nuestros principales problemas y nuestras comunes aspiraciones. Libertad de creación, cultura universal para todos y, dentro de ella, identidad de la cultura nacional, es el reto al que hoy nos enfrentamos: ¡tan amplio, tan general y tan importante..., que lo abarca todo!

Capítulo XV

Una sociedad justa y solidaria: El reencuentro de la fraternidad

De un modelo social regresivo a un modelo solidario. —La red mínima de protección social. —El desarrollo comunal y el voluntariado.—La seguridad social: una vieja preocupación.—La seguridad social: una nueva visión.—Un justo régimen de pensiones.—La atención médica.—Solidaridad con los indigentes.—Participación de los trabajadores en el capital de las empresas.—Libertad y solidaridad: un atisbo al futuro.

De un modelo social regresivo a un modelo solidario

SI LOS EFECTOS DE LA SOCIEDAD intervenida y de la Presidencia Imperial, hubieran sido positivos por lo menos en los campos de la fraternidad y de la llamada "justicia social", habría que admitir un tanto en favor del esquema socialestatista. Habría que admitir que las graves limitaciones a la libertad, estarían parcialmente explicadas por los efectos de una mayor justicia y avance social.

Pero no ha sido así. Los perniciosos efectos de la sociedad intervenida, en lo político, lo cultural, lo económico y lo educativo, han tenido como consecuencia un grave deterioro social y una grave distorsión de la solidaridad. Y es que el modelo social diseñado, resultó fundamentalmente regresivo e insolidario para con los grupos menos favorecidos de nuestra sociedad.[1]

Y no es que sus efectos sean producto de situaciones contingentes, o de distorsiones del propio modelo. No. De lo que se trata, es de algo tan grave como una falla trascendental en la naturaleza del modelo, ya que la idea de la que se partió, consistente en que la libertad hay que restringirla para garantizar la solidaridad, es errónea y perniciosa —lo que hoy está probado ampliamente—. La solidaridad no se construye dividiendo la libertad, ni —lo que es igual— limitando la responsabilidad. Por el contrario: la solidaridad surge de un acto voluntario de acción, por los demás y con los demás, asumiendo una responsabilidad personal.

El problema, pues, no se reduce ya a constatar si un esquema de solidaridad justifica limitaciones a la libertad, porque precisamente lo que se ha constatado es que tales limitaciones, por su propia naturaleza, terminan provocando a su vez graves limitaciones al progreso; y, con ello, al desarrollo de la propia justicia social que se alega perseguir.

Es cierto que, cuantitativamente, los costarricenses hemos avanzado en algunos campos. Por ejemplo: el de la salud no ofrece dudas, si lo juzgamos a la luz de las grandes cifras generales de las estadísticas. Inclusive en el campo de la educación, ha habido un avance cuantitativo, ya que ha sido extendida a casi todo el territorio. En cuanto a la vivienda, hay dudas, aun en lo cuantitativo, si planteamos el caso a través de todo el período que estamos analizando, durante el cual la escasez de viviendas se convirtió en uno de los problemas más graves. Pero, en general, caben por lo menos dos preguntas. La primera es si los avances cuantitativos han sido posibles gracias a nuestro esquema de desarrollo social, o a pesar de él. La segunda pregunta, gira alrededor de lo cualitativo.

Mi respuesta, a la primera pregunta, se inclina por afirmar que el avance cuantitativo se ha logrado a pesar del esquema propio de la sociedad intervenida; con lo cual quiero decir que tales avances, probablemente, hubieran sido mucho más visibles y efectivos en el marco de un esquema de desarrollo económico, político, cultural y social distinto al de nuestra sociedad intervenida. Es más: esos avances, en buena parte se deben a la rápida expansión del comercio y la economía mundiales en los años cincuenta y sesenta; y posteriormente, además, a la ayuda internacional masiva que hemos recIbído, lo que significa una base precaria, por ser regalada.

En cuanto a la segunda pregunta, referida a lo cualitativo, mi respuesta es la misma que hoy dan buena parte de los costarricenses. En educación, por ejemplo, ya está ampliamente aceptada la existencia del grave problema que significa su baja calidad en todo sentido. En lo que se refiere a vivienda, sucede algo similar: la política de altos impuestos y grandes restricciones que ha prevalecido, tuvo como efecto la escasez evidente de la construcción habitacional, y el encauzamiento de resolverla con base casi exclusivamente en programas estatales que, además de caros, han ido disminuyendo cada vez más las posibilidades de soluciones privadas y libres, a medida que, prácticamente, toda la solución ha sido guiada a los grandes hacinamientos impuestos y dirigidos por el Estado. Consecuencia inevitable, ha sido la baja calidad de las viviendas, aparte de infinidad de problemas personales y sociales derivados de tal situación. Uno de ellos ha sido la división geográfica de "clases" sociales que, si bien ocurre parcialmente de todas maneras, nuestro esquema lo creó por determinación drástica. Otras consecuencias un tanto más sutiles, tendrán que ser algún día analizadas detalladamente. Y aun el campo de la salud, que es el de las estadísticas generales muy satisfactorias, presenta graves problemas cualitativos en lo que se refiere a la atención personal de los enfermos. No se trata de fallas que pasan inadvertidas, sino de problemas continuos que todos conocemos y que hasta las propias autoridades de salud reconocen ampliamente, hasta el extremo de que ya parece haber acuerdo acerca de la necesidad que tenemos de descentralizar los servicios de asistencia médica.

Nuestros gobernantes, inspirados en el modelo socialestatista, presumen de haber construido una extensa red de protección social que nos ha inmunizado —según afirman— de los graves problemas sociales de la América Latina. Sin embargo, la paz social que hemos disfrutado los costarricenses (paz que siempre es endeble), hunde sus raíces en la historia más vieja —mucho más allá de las últimas cuatro décadas— y se la debemos a los sistemas de solidaridad y de justicia estructurados bajo los esquemas de la sociedad previsora.[2]

Todo el sistema "social" de la sociedad intervenida y paternalista, está fundado, al parecer, en lograr una mejor distribución de la riqueza. No obstante, después de 40 años de modelo socialestatista, la distribución de la riqueza en Costa Rica deja mucho que desear en relación con los países más avanzados, e inclusive en relación con sociedades más atrasadas como la India o Egipto;[3] aun cuando estas comparaciones sean de limitada validez. Por otra parte, naciones que no han tenido la pretensión de distribuir la riqueza, como Hong Kong o Singapur, no son sólo más ricas que la nuestra, sino que tienen avances sociales más impresionantes y han logrado una distribución de la riqueza mucho más equitativa que la costarricense, dentro de las limitaciones propias de estas comparaciones. Inclusive entre nosotros mismos, los índices de igualdad, con sus limitaciones en cuanto a su significación, después de mostrar mayor igualdad en la década de 1960, muestran mayor desigualdad al pasar el índice de GINI de 0.52 en 1961, a 0.44 en 1971 y a 0.47 en 1983.[4]

¿Qué decir de un sistema de seguridad social que presume de universal, pero que excluye de su régimen de pensiones a más del 48% de los ancianos de este país, que no tienen protección alguna? ¿Qué decir de los crecientes anillos de pobreza y tugurios de San José y otras ciudades importantes? Me refiero, y deseo que quede bien claro, a problemas sociales muy graves que no han encontrado solución.

Es imposible para los costarricenses progresar con esos esquemas y patrones de conducta. En el momento en que se retribuye a una persona, no por lo que es, no por lo que ha logrado con su esfuerzo y su trabajo, sino por pertenecer a un determinado

gremio favorecido o a la dirigencia de un partido político, en ese momento se está destruyendo el incentivo de superación individual y el afán de desarrollar virtudes personales.

Frente a la concepción neofeudal y al esquema social regresivo que se nos han sido impuestos, debemos buscar la solución en los principios cristianos de justicia. Creer en la justicia personal, significa reconocer que todos tienen derecho a lo suyo: a su ingreso, a su patrimonio, al fruto de su trabajo y de su esfuerzo. Es deber de la sociedad, reconocer esos derechos y respetarlos; y es deber del Estado, protegerlos y estimularlos, para garantizar la confianza, la creatividad y el progreso de todos los ciudadanos.

Nuestra posición sobre la libertad, la propiedad y la participación debe ser diáfana: a favor de todos los aspectos de la libertad, incluyendo, por supuesto, las libertades económicas; a favor de la propiedad privada; y a favor de la participación ciudadana que, a manera de exigencia cristiana, garantiza y estimula el desarrollo personal y, mediante él, el progreso de la sociedad.

Por otra parte, la fraternidad —que es sentimiento personal— nos llama a ayudar al prójimo con nuestros bienes; a participar de sus desventuras, y a velar para que haya una distribución equitativa de los frutos del desarrollo económico. Y la participación, moralmente nos exige contribuir de manera directa a la lucha por el trabajo, la producción, la cultura y el progreso; asimismo a fortalecer el proceso eleccionario democrático, para la proposición, discusión y escogimiento de opciones.

La red mínima de protección social

Pero la sola práctica de las virtudes personales, resulta insuficiente para atender a tantas personas que se hallan en las más graves situaciones sociales: los huérfanos, los ancianos y los minusválidos desamparados; los indigentes, los enfermos, las mujeres abandonadas a cargo de un hogar; todos aquellos que se encuentran en condiciones claramente inferiores de oportunidades, ante la lucha por la vida; sea debido a causas naturales, o a problemas sociales.

Es necesario promover la armonía entre las dimensiones individuales y las colectivas de las personas; pues los desequilibrios, entre ambas, pueden conducir a un individualismo desnaturalizado o a un deshumanizante socialismo.

La justicia individual nos enseña que, si no se reconoce a cada uno lo que es suyo, y si no se respeta la iniciativa particular, no hay bienestar ni progreso. El cultivo de las virtudes personales nos recuerda que, sin solidaridad humana, sin practicar la fraternidad que es caridad y amor al prójimo, sin auspiciar la participación de cada quien en los quehaceres de la colectividad, no puede haber armonía ni paz entre los hombres. Pero la justicia social nos señala que, sin la acción subsidiaria del Estado, numerosos sectores de la población quedarían al margen del bienestar que deseamos para todos. No existen mecanismos que nos aseguren, sin una intervención organizada del Estado, que haya una red básica de protección social para cubrir a las personas en razón de sus condiciones objetivas de necesidad; ni tampoco existe garantía de que la acción individual, en ejercicio de la obligación personal de amor al prójimo, llegue a todos los que de ella necesitan.

Así las cosas, tenemos que buscar, en lo social, fórmulas de solución y de fraternidad que nos permitan alcanzar los grandes propósitos de humanidad y justicia, sin minar las bases de la responsabilidad personal y las fuentes de progreso económico que ensanchan los horizontes de la propia solidaridad.

Es necesario, entonces, asegurar un modelo social que no opere regresivamente en favor de los grupos privilegiados y en contra de la sana competencia, del ahorro y de la inversión en el mercado de los sectores más dinámicos. Es el modelo social que necesitamos; y debe estar fundado, precisamente, en esos dos grandes pilares: la responsabilidad y la solidaridad.

A partir de la responsabilidad, debemos buscar una participación equitativa de todas las personas en los costos. Y, a partir de la solidaridad, debemos buscar una distribución sencilla y eficiente de los beneficios; no proporcional a lo que ya tienen las personas, sino igualitario para todos, o sea, llenando ciertos requi-

sitos mínimos para toda la sociedad. Esos requisitos mínimos se pueden, entonces, compensar y aumentar con esquemas individuales y participativos de esfuerzo solidario que permitan mejorar la satisfacción de las necesidades individuales y sociales por encima del mínimo establecido.

Existen muchos medios para que la solidaridad opere dentro del sistema de gobierno. Por ejemplo: lo que podría considerarse como una especie de impuesto negativo sobre la renta, con el cual se puede asegurar un mínimo de bienestar a todas las personas cuando ellas, por razones de infortunio, de enfermedad o de otro tipo, no lo pueden alcanzar por sí mismas. Así como el Impuesto de la Renta se les cobra a las personas a partir de cierto nivel de ingresos, debe pensarse en la posibilidad de que los beneficios sociales se distribuyan a partir de ciertos niveles hacia abajo; de manera que cumplamos con una función de solidaridad y atendamos a todas las personas, ayudándolas a obtener los medios con los cuales ellas puedan atenderse.

Este esquema, al que sólo es posible llegar gradualmente —porque implica ir recuperando la responsabilidad personal y la confianza en la integridad moral y en la capacidad de cada quien, para tomar sus propias decisiones—, tendría como consecuencia el hacer innecesaria la ineficiente, y a menudo corrupta, participación directa del Gobierno en programas específicos de asistencia en especie; en los que, además, el costo del reparto a menudo supera el valor de lo repartido.

Paralelamente, conviene asegurar que ese mínimo no desincentive el esfuerzo por la superación individual y social, ni el afán humano de liberar energías. Asimismo, se requiere que no entorpezca el progreso y la movilidad social, porque no basta asegurar el mínimo vital a los sectores más desfavorecidos; también es necesario asegurarles que cuotas mayores de trabajo y creatividad les permitirán elevarse en la escala social, por encima del mínimo vital.

En este sentido, hay que establecer simultáneamente las bases para el progreso personal en libertad, y para el establecimiento de una red básica de protección social. En verdad, el pri-

mer fin es, en el fondo, la gran garantía para el segundo. La red de protección social, si está bien concebida y opera adecuadamente, puede asegurar el mínimo de bienestar a los sectores más deprimidos. El equilibrio es factor muy importante, para que ninguno de los dos propósitos vaya en detrimento del otro.

De esta manera, al mismo tiempo que restituimos la libertad personal y económica, y aseguramos las fuentes de trabajo y el aumento real de los salarios —así como la participación de los trabajadores en el capital de las empresas, y la facilidad para que las personas asuman riesgos y desarrollen sus propias empresas personales, pequeñas, medianas y con aspiración a grandes—, puede garantizarse la subsistencia digna de las personas más necesitadas; por ejemplo: mediante un régimen de pensiones extensivo a todas aquellas personas que actualmente no tienen derecho a remuneración alguna al concluir su vida laboral activa; por ejemplo: mediante programas de ayuda a los indigentes, para que ellos cuenten con un ingreso mínimo; por ejemplo: mediante una protección efectiva para los niños abandonados, proveniente de la acción individual o de las organizaciones comunales; en fin, por ejemplo, mediante una atención más personalizada y completa de los servicios de salud.

Para tales propósitos, debe modificarse nuestro modelo de desarrollo comunal, revitalizando el voluntariado; debe revisarse nuestro sistema de seguridad social, asegurando la pensión, la protección y la atención médica para todos; deben humanizarse y personalizarse nuestros servicios médicos, incentivando y descentralizando los centros de salud; debe completarse nuestro modelo de relación obrero patronal, incentivando la participación de los trabajadores en los bienes de producción y ajustando, en el marco de nuestro Código de Trabajo, las reglas normativas; deben liberalizarse los programas de vivienda, impulsando la construcción, a fin de que las oportunidades sean mayores y mejores para las familias; debe hacerse el máximo esfuerzo para elevar nuestra calidad de vida, enriqueciendo la de las zonas rurales y silvestres, a la vez que recuperando el entorno y los servicios de nuestras ciudades. Todo ello, bajo una nueva perspectiva: la de fraternidad y solidaridad, meta alcanzable gracias a la defensa de la libertad y al ejercicio de la responsabilidad.

La política económica también debe corresponder a esos propósitos. Más, para que haya consonancia, es necesario que tal política tenga como fundamento las relaciones que espontáneamente se producen en la sociedad misma. Y, porque los buenos deseos no son suficientes, es necesario conocer la realidad y actuar acorde con ella, utilizando además lo que la técnica y la ciencia pueden aportar. Con esto quiero decir que se requiere la máxima eficiencia económica posible, entre otros motivos, para lograr una auténtica justicia social. El mayor oprobio para los pobres, consiste en las promesas políticas imposibles; y, peor aún, en la suplantación de las mismas por los privilegios y los feudos de todo tipo que se establecen y se defienden desde el gobierno.

El progreso es la búsqueda constante y la adaptación de nuevas formas para hacer las cosas; y la búsqueda de nuevas cosas, para satisfacer necesidades. Pero esto no es posible en todo su potencial, cuando a las esferas de creación y de poder individuales se les "protege" contra la competencia. Porque, cuando el poder político se usa para defender el statu quo, las iniciativas se pierden y los esfuerzos se adormecen.

Quienes no trabajan, imponen a los demás un costo adicional; y quienes se unen para usar el poder e impedir a otros trabajar, imponen a los más desventajados una lápida social cuyo peso impide su progreso. También tiene su importancia recordar que los ignorantes no derivarían un auténtico beneficio de que todos fueran ignorantes, sino de las facilidades que se vayan abriendo para que cada día sea menor el número de ignorantes y, por supuesto, de que avance el conocimiento.

La sociedad neofeudal, opta por el estatuto frente al contrato; por la pretensión de una seguridad imposible, frente el riesgo; por la dirección de los gobernantes, antes que por la participación de los interesados; por el privilegio, en vez de la competencia. En resumen: por el camino del neo-feudalismo estatizante, no podrá encontrarse una verdadera opción que beneficie a los pobres.

La justicia social exige atención específica para grupos en situaciones adversas particulares; pero antes que nada, demanda

apertura de oportunidades y poder de participación para todos. Técnicos y profesionales requieren encontrar campo abierto para la experimentación de su potencial creador. Los pequeños empresarios necesitan libertad de acción, para que, si ya están consolidados, no se les pueda impedir su desarrollo. Los consumidores no deben ser sacrificados en defensa de privilegios para productores protegidos. Los jóvenes requieren una sociedad abierta que les depare oportunidades. Al respecto, afirma S.S. Juan XXIII en *Mater et Magistra:*

> Pero manténgase siempre a salvo el principio de que la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de esa libre iniciativa, salvaguardando, sin embargo, incólumes los derechos esenciales de la persona humana. Entre estos hay que incluir el derecho y la obligación que a cada persona corresponde de ser normalmente el primer responsable de su propia manutención y de la de su familia, lo cual implica que los sistemas económicos permitan y faciliten a cada ciudadano el libre y provechoso ejercicio de las actividades de producción.
>
> La experiencia diaria prueba, en efecto, que, cuando falta la actividad de la iniciativa particular, surge la tiranía política. No sólo esto. Se produce, además, un estancamiento general en determinados campos de la economía, echándose de menos, en consecuencia, muchos bienes de consumo y múltiples servicios que se refieren no sólo a las necesidades materiales, sino también, y principalmente, a las exigencias del espíritu; bienes y servicios cuya obtención ejercita y estimula de modo extraordinario la capacidad creadora del individuo.[5]

Por todo esto, no debemos olvidar que la parte fundamental de la verdadera red de protección social, es el sistema generalizado de incentivos que elimina privilegios y permite a las personas participar libremente en la construcción y en los frutos de una economía abierta y dinámica. Con este fin, son esenciales todas las instituciones que generan igualdad de oportunidades, como es la de un sistema educativo que permita a todos participar del legado cultural, aunque hay que comenzar por el principio. Y el principio o fundamento, es un sistema jurídico general, basado en la igualdad ante la ley, con reglas justas que realmente se apliquen a todos.

En cuanto a la red básica de protección social —con la que se busca garantizar a todas las personas un mínimo de bienestar, independientemente de su contribución al proceso productivo— conviene reiterar que su nivel debe tener relación con la riqueza alcanzada por la comunidad y sus instituciones; y que, en tanto no se pueda llegar a un sencillo esquema de reparto directo, el sistema debe funcionar de acuerdo y nunca en contra de las leyes naturales del mercado. Sólo así, puede haber armonía entre el progreso y la solidaridad.

El desarrollo comunal y el voluntariado

Los esquemas de solidaridad (o fraternidad), han de estar fundados en el principio de la subsidiaridad. Es decir, las soluciones de los problemas siempre deben quedar, en primer término, a cargo de la unidad más pequeña (individuo, familia, barrio, comunidad, cantón, provincia, nación). Y sólo cuando la unidad más pequeña no esté en condiciones de hacerlo, debe intervenir en su ayuda la próxima más grande.

De esta manera, los problemas que no puedan resolver las personas ni las familias, son los que requieren el intento de soluciones mediante la acción concertada y voluntaria en el marco de acciones comunales, permanentes o específicas. El voluntariado individual y social, en la corrección de los problemas de nuestros conciudadanos, debe ser incentivado, y no sustituido por la acción distorsionadora del Estado. Si los entes públicos comunales (municipalidades) o estatales (el gobierno y sus instituciones nacionales) sustituyen las acciones de las personas y del voluntariado comunal, se pierden la iniciativa y la responsabilidad. De ahí que la recuperación de esto tan importante, ha de ser tarea prioritaria de la sociedad. En nuestro caso, de la sociedad costarricense que tanto ha ido perdiendo, en este aspecto, dentro de la sociedad intervenida.

Sin embargo, pese a los frenos impuestos, la organización comunal costarricense ha sido fructífera durante las últimas dos décadas; aunque se enfrentó con una serie de problemas como consecuencia de una marcada tendencia a imponer el paternalis-

mo, el "dirigismo", la burocracia y la manipulación. Y por seguirse tales derroteros, se ha abandonado la esencia misma de este movimiento, que es la participación, el "voluntariado" y el esfuerzo propio.[6]

Con la centralización del poder y con el paternalismo de la sociedad intervenida, se ha impedido que sean las propias personas y sus organizaciones voluntarias —las llamadas organizaciones intermedias—, las que definan la jerarquía de las necesidades comunales y los medios, mecanismos y formas para solucionarlas.

Esta situación plantea como faena importantísima la de promover el espíritu de desarrollo comunal, basado en tres líneas esenciales de acción: participación, "voluntariado" y esfuerzo propio.

Participación, como ya lo he señalado, significa que las personas y sus propias organizaciones tengan la oportunidad de influir —con sus ideas, creencias, conocimientos y acciones—, en la toma de decisiones sobre asuntos que las afectan. Es más: creo que tal sistema le es indispensable a una auténtica democracia y que, sin él —sin la participación voluntaria y activa de los ciudadanos—, no sería posible lograr un verdadero y eficiente desarrollo comunal. Pero es obvio que esas oportunidades no son posibles, cuando, desde el poder central, se dirigen todos los procesos y, en consecuencia, se determinan cuáles son las necesidades comunales que serán atendidas y cómo se atenderán.

A la vez, las organizaciones de participación requieren que sus asociados y sus juntas directivas tengan muy buenos medios de comunicación, para que las actividades que planeen y que realicen respondan a los afanes comunes y, por consiguiente, reflejen las necesidades y las preferencias de las comunidades.

Claro está que a todo esto se oponen los intereses centralizadores de quienes pretenden acrecentar el poder político —generalmente su poder—, apareciendo como los "benefactores" que descubren y solucionan —con los recursos públicos— las necesidades locales. Un propósito muy político que se fortalece con el

predominio creciente del paternalismo, del "dirigismo" y de la burocracia; tendencias que, por ejemplo, han convertido a DINADECO[7] en un ente más bien interventor, desnaturalizando así el fin de organismo promotor con el que fue concebido.

Esta situación obliga a buscar una integración más independiente de las asociaciones, sin imponerles prioridades. Son los mismos ciudadanos —los vecinos de cada comunidad— quienes deben decidir lo que quieren hacer.

El voluntariado permite que las tareas sean realizadas según distintos tipos de intereses: desde los más altruistas hasta los más personales si de estos últimos se derivan beneficios sociales. Tal gama de intereses, en el funcionamiento del voluntariado, suele ocurrir con mucha más frecuencia que cuando actúan los fines del burócrata, quien casi siempre atiende los asuntos guiado sólo por lo que para él significa la mera retribución salarial. Sobre el asunto, señala Fiedman:

> Los burócratas gastan el dinero ajeno en favor de otras personas. Sólo la bondad humana, no la espuela más fuerte y segura del interés propio, garantiza que el dinero se gaste de la manera más beneficiosa para quienes lo reciben. De ahí el despilfarro y la ineficacia de los gastos.[8]

Por eso la acción "voluntaria del voluntariado", ofrece grandes ventajas en cuanto a resultados y también en cuanto a estilo y trato de los problemas.

Es necesario brindar capacitación al "voluntariado" y a las asociaciones de desarrollo comunal, haciéndoles ver con claridad su potencial, su importancia y el valor que tienen en la solución de los problemas. Para ello, se requiere que no sólo los dirigentes, sino los asociados, comprendan y sientan la enorme importancia y poder creativo que posee la comunidad, cuando por sí misma se dedica a resolver los problemas según sus propias decisiones y mediante el trabajo voluntario de sus miembros.

De acuerdo con lo anterior, creo de mucha importancia rescatar, para DINADECO, la función promotora con la que fue pre-

vista tal organización; para lo cual es absolutamente indispensable un auténtico proceso de descentralización del gobierno. Se requiere, pues, encontrarle una base financiera más independiente, con el fin de fortalecer —casi que iniciar— el proceso de "voluntariado" mediante una labor activa e independiente de las asociaciones en proyectos productivos y en servicios prioritarios, tales como vivienda, empleo y comercialización en las áreas rurales. Con ello obtendrían no sólo recursos, sino acción libre y de experiencia en líneas que permitirían a sus asociados adquirir conocimientos y tecnologías para mayor facilidad en el desarrollo de sus actividades personales. Pero lo esencial, creo, es que las asociaciones de desarrollo se organicen de acuerdo con esas nuevas bases de acción.

Con tal fin, es indispensable que los servicios de la red de protección social básica, tanto como la selección de los beneficiarios, sea una tarea que opere descentralizadamente y que sea organizada, dirigida y, en los casos que ello no sea posible, supervisada en cada localidad por las personas que participan en los movimientos de desarrollo comunal.

Así se abriría una enorme diversidad de soluciones a los problemas sociales, y una enorme humanidad en el trato de esos problemas, lo que en conjunto facilitaría un camino de expresión más eficiente hacia la fraternidad. Todo ello haría permisible, no sólo la acción comunitaria, sino la de cada persona en el cumplimiento de su responsabilidad moral con miras al bienestar de sus semejantes.

Para que el voluntariado, en verdad, pueda tener plena participación en los asuntos comunales, se requiere que cada comunidad genere, con su propio esfuerzo, financiamiento y otros medios necesarios para su misión. Y esto es, precisamente, uno de los mayores obstáculos que hoy se presentan a la creatividad e imaginación de las asociaciones comunales; sobre todo, por las modalidades, cada vez más centralizadoras, de financiamiento.

Más aún: ahora sucede que la mayor fuente de recursos presupuestarios, posibles de destinar a la solución de necesidades

locales (eso depende del poder político que personalmente tenga cada diputado), procede de las llamadas "partidas específicas". Tales partidas se conducen mediante un proceso muy irregular que, de manera igualmente irregular, queda a disposición de los diputados que "logran" tales partidas; para, luego, ellos mismos repartirlas según métodos arbitrarios e inconvenientes, fuertemente teñidos de política electoral.

Inicialmente, los porcentajes del Impuesto de la Renta, establecidos para impulsar el desarrollo comunal, podían ser solicitados en forma directa alas empresas y personas por parte de las asociaciones. Luego se acordó que tales recursos se centralizaran y que así fueran distribuidos. Como consecuencia, ahora ni siquiera una cuarta parte del 2% correspondiente, llega a las comunidades.

Lo peor es que, de esta manera, se ha perdido la fuerza del "voluntariado" para luchar por obtener esos recursos en pro de sus organizaciones. Así, la idea inicial de que las personas y las empresas pudiésemos decidir qué actividades y a cuáles comunidades financiaríamos con nuestros impuestos, perdió totalmente su naturaleza.

La seguridad social: una vieja preocupación

Hace más de 20 años, en mi libro *El Orden Jurídico de la Libertad,* expresé —sobre el derecho a la seguridad social— algunas ideas que quiero en esta oportunidad recalcar, no con el propósito de repetirlas, sino con el de reforzar los principios en los que están basadas, para adaptarlas a las nuevas condiciones y a la propia evolución de mi pensamiento:

La igualdad en la libertad —decía entonces— hace a todos los *seres* humanos hermanos en la gran familia de la humanidad, y les impone la obligación moral de mutua ayuda y socorro. Este deber moral encuentra un sustento aun mayor entre los pueblos occidentales, principales herederos de la doctrina cristiana que establece como uno de sus principios fundamentales el amor al prójimo y, como su corolario, la caridad.[9]

En una sociedad compleja, en la que existe una desarrollada división del trabajo, se requiere la existencia de una organización asistencial, no sólo en interés de los que requieren de esa protección, sino en beneficio de las personas que deben ser protegidas contra los actos de desesperación de quienes carecen de lo indispensable. La única forma de mantener el orden y la seguridad en la comunidad libre, es organizando un sistema de protección en favor de aquellos que no pueden atender sus propias necesidades.

Ahora bien, es probable y quizá inevitable que la mencionada asistencia no se limite únicamente a los habitualmente denominados "pobres de solemnidad" y que la ayuda en una sociedad relativamente rica como la actual, deba ser superior a la estrictamente necesaria para mantener vivos y saludables a los beneficiarios. Estas circunstancias podrían inducir a algunos individuos a despreocuparse de su futuro, y no adoptar las debidas previsiones para hacer frente a los eventuales estados de emergencia que se les puedan presentar. Esto haría recaer sobre la comunidad el peso de un sistema asistencial costoso, que reduciría las posibilidades de dedicar los factores de la producción a la satisfacción de las necesidades de los individuos que rinden mayor aporte a la sociedad, a los cuales les limitaría la libertad en beneficio de los imprevisores y de los holgazanes. Por esto es necesario establecer un sistema en donde todos los individuos sicológicamente responsables y físicamente capaces, participen a fin de prever las propias necesidades asistenciales que puedan presentárseles.

En una sociedad libre, debe proclamarse el derecho de los individuos a la protección contra la enfermedad, la vejez y el desempleo forzosos. Pero este derecho debe ser paralelo al deber de protegerse contra los eventuales azares que comporta la vida [...]. [...] La razón y justificación de este deber radica en que los imprevisores se pueden convertir en una carga pública, que debería ser soportada por todos los otros miembros de la comunidad [...].[10]

Es cierto que, en toda sociedad, existe una determinada cantidad de personas absolutamente incapaces de mantenerse a sí mismas; y de haber, en el pasado, previsto sus necesidades. Precisamente, con relación a ellas, el Estado debe proveer un ingreso básico uniforme, dejando a la iniciativa privada el mejorar aun más la situación de tales desventurados. "Las anteriores ra-

zones son la base del sistema de seguridad social en una sociedad libre".[11] Excepto para el sustento y desarrollo de un sistema de solidaridad básico, la seguridad social [—]"que es seguridad obligatoria [--], no significa afiliación obligatoria a una organización única controlada por el Estado. La actuación del Estado no tiene por qué ser la única que se dé en una sociedad, no tiene por qué convertirse en monopolio". —Y continuaba en mi obra citada—:

Cuando toda la seguridad social, de deber de afiliarse se convierte en deber de afiliarse al organismo estatal de seguridad social, se da origen al nacimiento de un sistema que necesariamente restringe la libertad y provoca un ineficiente aprovechamiento de los recursos de la comunidad.

El monopolio estatal de toda la previsión social restringe la libertad, desde el momento en que por su naturaleza impide que los individuos que a bien lo tengan, se afilien a organismos privados de seguridad social, que organizados sobre una base actuarial compitan con los del Estado, ofreciéndoles mejores alternativas a los particulares con base en su mayor eficacia para explotar los factores productivos que utilizan.

Es necesaria, pues, la existencia de un sistema de previsión social que garantice el derecho individual a la protección contra las grandes calamidades como el paro, la enfermedad y la vejez. Para que este sistema no se convierta en un arma demagógica destinada a socorrer a los beneficiarios con fondos tomados de los que continúan trabajando en vez de hacerlo con el esfuerzo capitalizador de los mismos que lo van a utilizar, debe establecerse la obligación para todos los miembros de la comunidad de afiliarse a algún régimen de protección social, o de asegurar por algún otro medio eficaz, su capacidad de hacer frente a las posibles adversidades. Además de establecer este deber de afiliación, el Estado debe ofrecer en forma supletoria y con derecho a afiliarse o no a él, un organismo con bases actuariales, mediante las cuales se sostenga por el propio aporte de sus miembros, que les brinde a sus usuarios seguridad ante la posible adversidad. En esas circunstancias surgirán auténticos sistemas de seguros privados, en los que las personas abonen sus cuotas a entidades competidoras de acuerdo con los beneficios que ellas les proporcionen.[12]

La seguridad social: una nueva visión

En Costa Rica, dada la organización de nuestra seguridad social, referirse a ella significa referirse fundamentalmente al régimen de pensiones (de Invalidez, Vejez y Muerte) y al régimen de atención médica (enfermedad y maternidad), ambos unidos a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución que los administra. Siendo una evidente conquista histórica de los costarricenses, la seguridad social, ha sido, sin embargo, distorsionada por el socialestatismo, que convirtió un ente autónomo no monopólico en un ente centralizado y monopólico. Lo primero, porque dicha Institución fue puesta bajo la dirección y control de un Presidente Ejecutivo nombrado directamente por la Presidencia de la República. Y monopólico, porque se eliminó la acción de los antiguos hospitales de beneficencia que, durante muchos años, administraron las Juntas de Protección Social; y también porque se imposibilitó la existencia de regímenes paralelos de pensiones financiados por las personas.

No podemos negar los avances generales o colectivos que, en el campo de la salud, ha alcanzado nuestra nación, pese al retroceso habido en cuanto a la calidad de la atención personal a los enfermos. Pero tampoco podemos olvidar que nuestro sistema de seguridad social deja por fuera del régimen de pensiones a un 48% de los ancianos. Asimismo, es de especial importancia negativa el antisistema de parches, de excepciones y de privilegios que se ha ido acogiendo para el manejo de las pensiones de los funcionarios públicos. Sólo para 1988, el Gobierno anunció un déficit de cuatro mil millones de colones, que amenaza con la quiebra total de los regímenes de pensiones. Y aunque este déficit aparece fundamentalmente en los marcos de las llamadas pensiones de Hacienda y de las correspondientes al magisterio, en alguna forma puede alegarse que ambos regímenes nacieron por las coberturas insuficientes de la Caja Costarricense de Seguro Social. Actuarios que en 1989 estudiaron la situación, proyectaron la total incapacidad de la economía costarricense para poder soportar tales regímenes dentro de ya muy pocos años.[13] Lo siguiente es el diagnóstico de Mesa-Lagos:

> En resumen, los regímenes especiales de pensiones no son viables financieramente, su sistema privilegiado de beneficios es injustificable

desde un punto de vista de equidad, su costo para el Estado es enorme y creciente, su impacto en la distribución del ingreso es regresivo, los mismos provocan un efecto de demostración perverso para el resto de la seguridad social y tienen el potencial para desestabilizar la economía del país.14[...] El mismo régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social, carece de la solvencia y de la solidez que podría tener con base en las cuotas establecidas, porque repetidamente el Estado ha cancelado sus cuotas como tal y como patrono con bonos y ellos de muy bajo rendimiento. Un estudio actuarial de 1985 de la Caja Costarricense de Seguro Social estimó que la cotización para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte debe aumentarse del 7.5% al 9% y deben adoptarse otras medidas adicionales para restablecer el equilibrio financiero del sistema.[15]

En el campo de la atención médica, repito, contamos con avances muy importantes en la medicina preventiva y hospitalaria, reflejados en la expectativa de vida, en la disminución de la mortalidad infantil y en las causas de mortalidad. Sin embargo, existen aspectos negativos como la falta de camas de hospital, la reducción del cuadro de medicamentos a disposición de los pacientes, la carencia crónica de materiales quirúrgicos, la larga espera en las citas con médicos especialistas (algunas se dan hasta después de un año de solicitadas); y, sobre todo, los problemas que se derivan de una ineficiente consulta externa que, en buena parte, tiene como causa la atención deshumanizada que hoy caracteriza a nuestro sistema de seguridad social.

Un justo régimen de pensiones

En materia de pensiones, debe imperar la mayor justicia y solidaridad posibles. En cuanto a justicia, se requiere que la pensión básica e igualitaria sea asegurada —como derecho, y no como dádiva gubernamental— a toda persona, de acuerdo con requisitos objetivos como la edad que determine el inicio de la vejez y normas generales muy claras que indiquen la invalidez que impide trabajar. Por derecho, ha de entenderse no simplemente la posibilidad de una pensión, sino su garantía dentro de las condiciones previamente estipuladas. En cuanto a solidaridad, lo que ello quiere decir es que estas pensiones han de considerarse como una contribución de toda la sociedad para con las perso-

nas realmente más desfavorecidas; o, si se quiere, como un acto directo de redistribución de riqueza a manera de ayuda para quienes en verdad más lo necesitan. Se trata, por lo tanto, de modificar el fondo del actual lastimoso sistema de pensiones no contributivas, que —por no considerarlas correspondientes aun derecho, sino como dádivas— se aprueban, menos con fundamento en situaciones reales de desamparo, que con fundamento en el favor político del grupo gobernante; de ahí la prepotencia del "político benefactor" y un ingrediente de humillación para el beneficiario, con que se conceden.[16]

Este nuevo sistema, ha de permitir el mejoramiento de nuestro régimen social, y constituirse en la trama básica de la red de protección que propongo como derecho individual para las personas, como solidaridad social y como conveniencia desde todos los puntos de vista: desde el puramente humano que permite en forma general cumplir con un deber ético de ayuda a nuestros semejantes, hasta el más específico que permite ampliar y mejorar las condiciones que requieren la cultura y el progreso.

En verdad, se trata de un seguro de carácter nacional, financiado dentro del Presupuesto Nacional, que cubra a toda la población garantizándole un mínimo de subsistencia. Para ello, es necesario hacer recortes sustanciales en los gastos del gobierno, y elevar el crecimiento económico del país. Lo importante es que el sistema no sea costeado por los salarios, ya que este medio tradicional encarece el trabajo y, como efecto, fomenta el desempleo o reduce el ingreso que llega a los trabajadores. Pero, como tal cambio en el financiamiento sería difícil de lograr en forma inmediata, se requiere un proceso paulatino. Así, aunque en las primeras etapas haya que acudir a las partidas —que con tal fin incluyen hoy los presupuestos del régimen no contributivo de pensiones, así como al traslado de un porcentaje de los ingresos correspondientes al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte—, luego, en forma progresiva, deberá irse eliminando el financiamiento basado en los salarios, disminuyendo la cotización en un 1% cada año y sustituyéndola por ingresos del presupuesto nacional. En cuanto a la administración de este seguro, lo aconsejable es que esté a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social. Este seguro cubrirá a todos las personas que estén en condiciones

objetivas de invalidez o de vejez, incluyendo a las mujeres amas de casa.

Simultáneamente, deben abrirse posibilidades variadas para establecer otro seguro que ofrezca una pensión complementaria, general, voluntaria y financiada enteramente por los interesados. Este seguro ha de estar bajo el control de una auditoría actuarial rigurosa, administrado por instituciones públicas o por empresas privadas con amplias facultades para invertir los fondos en menesteres que mantengan su poder adquisitivo, lo que permitirá pagar pensiones con poder de compra no erosionado por la inflación, como ocurre hoy. Tanto para las instituciones públicas como para las empresas privadas que ofrezcan ese tipo de pensión, deberá existir un sistema de cobertura y una regulación estricta que garantice la permanencia y solvencia de las instituciones y de las pensiones. Para ello, la Caja Costarricense de Seguro Social podrá, bajo normas actuariales adecuadas que la protejan, actuar como reaseguradora. Una parte de la contribución al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro Social, debe traspasarse a los interesados para que paguen esta pensión complementaria, de acuerdo con algún método similar al que hoy opera con el régimen de pensiones del magisterio.

Los beneficios de este sistema complementario, pueden ser de importancia muy especial para los asalariados, debido a la eficiencia que corresponde a este tipo de administración basada en la competitividad.

A la par de ambos sistemas generales —el de la pensión social básica y uniforme para todas las personas, y no sólo para los trabajadores asalariados; y el de la pensión personal complementaria, cuyo monto lo determinan las cuotas de cada asegurado—, es necesario enfrentar el problema específico de las pensiones dentro del sector público; porque es evidente que se halla inmerso en la anarquía, la injusticia y la irracionalidad que hoy caracterizan la multitud de sistemas que operan para quienes trabajan para el Estado o, lo que es igual, para un mismo patrono.

Con ese propósito, es necesario llegar a un régimen de pensiones auténtico y uniforme para todo el sector público, funda-

mentado en la objetividad, basado en el principio de igualdad ante la ley y financiado con recursos específicos que provengan de las cuotas de los beneficiarios y de las que aporta cada institución pública en calidad de patrono. Un régimen que garantice a todos sus funcionarios la cobertura adecuada y equitativa, compensadora de su dedicación al servicio público; lógicamente, esto conduce a eliminar la presente situación, originada en los muchos y sobre todo discriminadores regímenes que operan. Asimismo, un régimen que sea administrado por los propios interesados, según normas actuariales que garanticen su solvencia y bajo formas ampliamente participativas y representativas que respeten los derechos e intereses legítimos.

Otra medida importante, es limitar la hoy amplísima facultad de la Asamblea Legislativa para modificar los regímenes de pensiones. Esta limitación impedirá que las reformas se originen en la presión de grupos específicos de interés. Dentro del respeto a los derechos adquiridos, las pensiones sólo deberían ser variadas, a propuesta del Poder Ejecutivo, por una calificada mayoría de los diputados. Lo mismo cabe alegar y recomendar, en cuanto a la facultad de la propia Caja Costarricense de Seguro Social para variar los regímenes de pensiones. Todo cambio debe sustentarse en rigurosos estudios actuariales que demuestren la viabilidad de lo que se propone; y, en documentación expresa, que pruebe su concordancia jurídica tanto como su factibilidad financiera.

Algunos aspectos de estos cambios que propongo, sólo requieren un control sobre la discrecionalidad, para lo que basta con la ley y la jurisprudencia. En cambio, otros aspectos, necesitan que la Constitución Política vigente sea reformada, tal como lo he incluido en las Garantías Económicas.[17] Por ejemplo: se restringe la iniciativa en favor del Poder Ejecutivo, para evitar la proliferación de privilegios en cuanto a los sistemas de pensiones, los cuales han ido creciendo en perjuicio de los ciudadanos, en favor de los propios diputados y con total irrespeto de las normas propias de igualdad, justicia y viabilidad actuarial. Esta es otra circunstancia que obliga, a los diputados, a restablecer la prohibición constitucional de legislar en beneficio propio.

La atención médica

Costa Rica erradicó la malaria, logró disminuir casi por completo las parasitosis intestinales masivas, educó a sus habitantes para el uso de letrinas y agua potable y proveyó de esos bienes a la mayoría de la población; vacunó y eliminó flagelos como la poliomielitis, mejoró la detección del cáncer genital femenino y logró muchos otros importantes logros en el campo de la salud. Simultáneamente, gracias a programas de planificación familiar bien orientados, se dio a las parejas costarricenses la oportunidad de educarse y decidir el número de hijos que desean tener y así ejercer una paternidad responsable (aunque luego estos últimos programas se descuidaron, con la consiguiente disminución de sus beneficios). Todos estos avances en la medicina preventiva, se traducen a índices que nos colocan a la altura de las sociedades más desarrolladas. Pero tales índices no señalan, desde el punto de vista de la atención personal a los enfermos, ni la calidad ni la humanidad de los servicios. Y no podemos obviar que éste es requisito igualmente importante para, en verdad, poder afirmar las bondades plenas de nuestro sistema de salud. Más aún: como es difícil aceptar, simultáneamente, los buenos resultados generales en cuanto a medicina preventiva y la mala calidad de la asistencia personal a los enfermos, cabe preguntarse si los avances —en cuanto a lo primero— son auténticamente efecto de nuestro modelo de salud, o si ellos hubieran sido posibles de todas maneras, y aún en mayor grado, dentro de otro modelo plenamente eficiente.

De todas maneras, nadie puede negar que los triunfos, en cuanto a salud en general, hunden sus raíces en el campo institucional de los hospitales creados de acuerdo con las antiguas y beneméritas Juntas de Protección Social, fundadas en el siglo XIX; en el sistema de seguridad social, instituido al comienzo de la década de los cuarenta de este siglo; en toda una tradición de excelencia y esfuerzo por parte del cuerpo médico nacional y los demás profesionales de la salud, y en el volumen de recursos empleados en el sector. En verdad, es el resultado de un esfuerzo más que centenario, humilde y callado, de profesionales de todos los partidos políticos dedicados con gran entrega a su vocación.

Pero lo más importante es que, a la par de este reconocimiento sobre lo positivo del pasado, también reconozcamos las limitaciones y las inconsistencias presentes de nuestro sistema de atención médica. No debemos desmayar en la búsqueda de una atención más personalizada y más eficiente; asimismo, más adaptada para enfrentar los retos que impone el futuro. Ello se puede conseguir, si enmendamos los efectos de la socialización, la deshumanización y la ineficiencia financiera medida en su relación de costo-beneficio.

La idea de la universalización del seguro, aunque positiva en algunos aspectos, se desvirtuó ante la enorme deshumanización e ineficiencia de la maquinaria burocrática del Seguro Social, acompañadas de un mal entendido pensamiento socialista de uniformación de todos (médicos y asegurados) al nivel del más bajo. Algunos profesionales de la salud, por su parte, han sido llevados por el sistema, a convertirse en asalariados ineficaces que incumplen con sus obligaciones laborales (trabajando menos horas de las contratadas) y contractuales (cobrando indebidamente, dentro de las instalaciones de la Caja, por servicios que debería entregar a cambio de un salario digno y acorde con las necesidades y responsabilidades de un profesional de categoría).

Por otra parte, el establecimiento de un derecho universal a la salud bajo un sistema único y socializado, implantado en una sociedad como la nuestra —con profundas diferencias económicas, sociales y culturales entre sus diversos estratos—, conduce contrariamente a lo que se pretende: a la desigualdad de oportunidades y a la injusticia. Esto ocurre así, como señaló hace poco el Presidente de la Unión de Médicos Dr. Manuel Emilio Piza, a causa de factores geográficos de cercanía, o no, de los centros médicos especializados y la disponibilidad de medios de transporte y hospedaje; a causa de factores sociales determinados por amistad o parentesco de los miembros de los grupos más favorecidos por la fortuna, con médicos y otros funcionarios de esos centros, que les permite fácil acceso a ellos; y, en última instancia, por factores económicos que determinan la capacidad de tales grupos, para comprar servicios a los profesionales en ciencias de la salud y obtener, a través de este sistema, rápidos y eficientes servicios de los hospitales y clínicas del Seguro. De esta manera, quienes

no tienen posibilidades para obtener influencias, o carecen del dinero para pagar esos servicios, o residen en zonas alejadas y no cuentan con los medios de transporte idóneos, se ven obligados a esperar por largo tiempo —a veces hasta años— para obtener los servicios médicos que, según el Estado, constituyen un derecho universal en Costa Rica.

De todas estas limitaciones debemos tener pleno conocimiento, para mejorar nuestro régimen de atención médica.

Debemos reconocer, en primer lugar, un derecho a la atención médica para todos los habitantes del país. La salud, al igual que la educación, debe merecer atención especial del Estado en países en que, como en el nuestro, un porcentaje importante de sus ciudadanos no pueden atenderse por sus propios medios. De esta manera, el Estado es responsable de la salud de todos los habitantes: debe suministrar, o hacer que se suministre, un mínimo adecuado, a su nivel de desarrollo, a todas aquellas personas que la necesitan; y vigilar y estimular también los servicios de salud que se proporcionan por medios privados.

Esto último no significa, sin embargo, que el Estado deba prestar todos los servicios de salud; y, mucho menos, que no pueda ofrecerlos por medio de grupos privados o comunitarios. Desde las expectativas de los beneficiarios de los servicios, debemos asegurar, pues, un derecho de atención mínima, solidario y accesible a toda la población, financiado por el Estado pero prestado por sus instituciones descentralizadamente, o mediante los servicios de salud privados. De esta manera, el Estado deberá asegurar el servicio de salud mínimo, pero podrá prestarlo por medio de los hospitales de la misma Caja, por hospitales públicos regidos por otras instituciones, o por los propios asegurados y los profesionales de la salud; o, incluso, por los servicios privados —los consultorios médicos, laboratorios de microbiólogos, clínicas y hospitales privados, etc—. La última disyuntiva anterior se puede lograr mediante el establecimiento de un cuadro de costos por servicios que pagará la Caja, en favor de los pacientes, a hospitales, laboratorios, clínicas y farmacias privadas. Con ello se incentivaría el trato humanitario a los pacientes. Un sistema de libre atención de este tipo (que podría funcionar como una tar-

jeta de crédito que se le entregaría a las familias de escasos recursos, para que por medio de la misma paguen sus servicios básicos), permitiría colaborar con la prestación de los servicios de salud, permitiendo a los pacientes escoger la atención médica que requieran, con los médicos y servicios que se escojan. Estos pagos cubrirían la totalidad de los servicios médicos básicos en los centros de salud pública; y un monto prefijado por tipo de servicio, en los centros privados de salud.

A la par del derecho de atención mínima, debe existir un sistema complementario de atención médica, fundamentalmente privado (la llamada medicina mixta) y financiado por los particulares. Este rubro puede operar bajo dos fórmulas: 1) un sistema intermedio para la población media del país, financiado parcialmente por el Estado y parcialmente por los interesados; 2) un sistema completamente privado, financiado, como hoy, exclusivamente por los interesados.

La medicina, en Costa Rica, requiere un nivel intermedio de servicios de salud. Por un lado, se encuentran los servicios de la Caja que, por uniformes y socializados, se equiparan al nivel mínimo; y, por el otro, la medicina privada, inaccesible para la gran mayoría de los costarricenses. Se carece, pues, de una medicina que ofrezca, a quien ha logrado labrarse una posición económica mejor, una atención personalizada, con libertad de escogencia médica y hospitalaria y algunas comodidades de alojamiento y servicios accesorios; y que pueda ser adquirida a través del pago de una diferencia sobre las cuotas solidarias de la seguridad social.

El establecimiento de ese nivel intermedio de atención médica, financiado parcialmente por la Caja (por ejemplo, con el 50% de lo que se paga hoy por concepto de enfermedad y maternidad de la cuota obrero-patronal) y con colaboración de organismos públicos y privados —proveedores de servicios de salud, y establecimientos que se pongan de acuerdo para brindar atención, sujeta a tarifa concertada y sometida a un sistema de control de calidad—, vendría a significar posibilidades mejores para todos, y permitiría que el sistema nacional solidario de seguridad social, dedicara sus esfuerzos a brindar servicios a quienes

realmente los necesiten y carecen de los medios para financiarlos.

Desde el punto de vista de la organización de los centros de salud, conviene pensar en la privatización o comunitarización de los mismos. Un primer paso, sería convertir poco a poco los hospitales de la Caja en instituciones con su propia personalidad, sus propias juntas directivas y sus patrimonios propios (por lo pronto, las instalaciones y medios que albergan a los hospitales actuales). Tales centros podrían ser "públicos no estatales", sujetos a los controles normativos propios de los entes administrativos. Las juntas directivas de esas instituciones, estarían formadas por cinco miembros: dos representantes, profesionales en salud, de la institución (al menos uno de ellos médico); dos representantes de los asegurados, y un representante de la Municipalidad del lugar en donde se ubica el centro de salud.

A las juntas directivas de cada institución, correspondería aprobar sus presupuestos, sus reglamentos, sus propios programas de atención y nombrar al Director, quien sería la máxima autoridad administrativa del centro. Los nuevos profesionales y el personal administrativo serían nombrados por el Director del centro de salud, elegidos entre quienes cumplan los requisitos exigidos por la legislación. El personal no estaría incluido en el presupuesto de la Caja. Los ingresos de cada institución serán girados por la Caja de acuerdo con el número de pacientes y los tratamientos prestados, sin perjuicio de otras fuentes de financiamiento (otorgadas por los patrocinadores o las mismas municipalidades).

Este sistema, lógicamente, debe contar con la anuencia de los propios servidores de los centros de salud, y debe asegurar el empleo de los actuales servidores públicos del sector. Y —tal como se explicó en el capítulo anterior con relación a la descentralización de escuelas y colegios—, hará posible una verdadera participación de las personas directamente interesadas; permitirá que surjan diversas alternativas de atención y servicio, y posibilitará el establecimiento de sistemas de incentivos para que así, los médicos y otros profesionales de la salud, puedan recuperar su posición económica y social.

Solidaridad con los indigentes

Los costarricenses nos hemos acostumbrado, valga repetirlo, a que la seguridad social únicamente abarca el régimen dé pensiones clásico y la atención médica. Sin embargo, existen otros muchos campos en los que la acción social y la fraternidad deben rendir sus frutos. La atención subsidiaria de los indigentes, de las madres abandonadas y de los niños desvalidos, es también tarea de una sociedad moderna y solidaria. Por ello, a la par de las reformas propuestas en los campos del trabajo y de la seguridad social, debemos asegurar un mínimo de subsistencia a quienes no pueden, por sí mismos, conseguir sus medios de vida. Una sociedad merece el calificativo de solidaria, únicamente cuando los miembros desvalidos tienen asegurada su subsistencia y un mínimo de posibilidades de elevarse en la escala social con su propio esfuerzo.

Hasta ahora, el esquema social de nuestro Estado ha dejado a un lado a esos sectores carentes de verdadera fuerza política, y ha concentrado sus esfuerzos, paradójicamente, en los sectores medios que están en mejor capacidad de labrarse sus propios destinos. Se ha protegido a los sectores medios y empleados (principalmente públicos), en detrimento de los desamparados y desempleados. Se ha protegido más al obrero capacitado, que al minusválido, al niño abandonado y al anciano desprotegido. En este sentido, la sociedad previsora de ayer fue quizás más solidaria. Los hospitales de las Juntas de Protección Social, la caridad institucionalizada a través de la Iglesia, los orfanatos —bien que insuficientes—, cumplieron una tarea fraternal que el Estado les arrebató y que es necesario recuperar con nuevas ideas e instituciones.

Los montos escasos de protección subsidiaria del Estado, deben dirigirse con prioridad hacia las personas que no pueden conseguir su sustento por sí mismas. Me refiero, en primer lugar, a los minusválidos y niños abandonados. Es evidente que ambos grupos de nuestra sociedad, no pueden conseguir, sin ayuda pública y privada, sus alimentos, su vestido, su educación, su vivienda, su distracción. El seguro social, los institutos de educación y los organismos de vivienda pública, deben colaborar prio-

ritariamente con estos grupos. Las comunidades, las municipalidades, los entes estatales, deben establecer reglas de prioridad para el otorgamiento de sus servicios y colaboraciones.

Existen, en nuestra sociedad, muchas personas que, ante la ocurrencia de desgracias relacionadas con enfermedades prolongadas no cubiertas por la legislación laboral —accidentes de trabajo &fatalidades de diversa índole—, carecen de los medios necesarios para poder subsistir. Para corregir este problema, así como los que recién señalados, es necesario establecer un ingreso mínimo de subsistencia, como un derecho para los indigentes; pues la ayuda voluntaria, a pesar de ser bien intencionada, no es siempre suficiente para enfrentar efectivamente los problemas; y lo que es más: no podemos tener seguridad de que dará el amparo efectivo, en cada caso que sea objetivamente necesario. Este ingreso mínimo, que funcionaría como una especie de pensión, debería financiarse con los montos que hoy se manejan, en forma inadecuada, en programas de asignaciones familiares y del IMAS. Fondos, que deben entregarse directamente a los beneficiarios o a los familiares que cubren los gastos de los mismos (particularmente, en relación con los niños y las madres abandonadas). Subsidiariamente, deben entregarse a las organizaciones comunitarias que cooperan con estos grupos.

En cuanto a los niños abandonados, debemos enfrentar sus problemas con soluciones creativas. El sistema de adopción actual, por ejemplo, centralizado en una institución estatal burocratizada, no permite solucionar ni atender las necesidades de los huérfanos ágilmente. Es necesario, en este sentido, generalizar un sistema de adopciones diferente; cuidadosamente vigilado, para evitar abusos contra la dignidad de los menores, por medio de aquellas asociaciones de voluntariado comunal que han demostrado ser más eficientes. A la vez, la atención a desvalidos, niños y ancianos en abandono, se produce de forma más compasiva, humana y eficiente, cuando se otorga a pocos necesitados mediante grupos voluntarios independientes; así lo demuestran muchas organizaciones que se han venido creando a lo largo y ancho de Costa Rica.

Participación de los trabajadores en el capital de las empresas

Al referirme a que es preciso volver a la sociedad previsora, dije que, a la previsión y libertad de la Costa Rica de ayer, debíamos agregar hoy la participación libre y solidaria de los costarricenses en la solución de los problemas que enfrentamos y que habremos de enfrentar. Esa participación, sin embargo, no debe reducirse a los ámbitos de dirección y control políticos, educativos y comunitarios. También debe extenderse hacia el ámbito de las propias unidades de producción.

Por eso debe pensarse que los trabajadores participen en las empresas en que laboran. Esta idea me ha llevado a impulsar un proyecto de ley sobre participación de los trabajadores en el capital de las empresas, el cual resumo en estas páginas.[18]

El propósito es que las empresas puedan destinar un porcentaje del Impuesto sobre la Renta que les correspondería pagar, para distribuirlo anualmente entre sus trabajadores como acciones de su capital. Obviamente, esto significaría un incentivo para la empresa y un incentivo para los trabajadores. Para la empresa, por la capitalización que implica, ya que esta es una manera de obtener mayores recursos líquidos para aumentar su capital. Y, para los trabajadores, porque éstos recibirían, por el solo hecho de laborar en la empresa, una cantidad de acciones que les aseguran un porcentaje de la propiedad y, por consiguiente, su participación en los órganos directivos y contables de la empresa. Creo que son dos principios muy importantes que corresponden a la necesidad y conveniencia —en la que tanto he insistido— de que haya una auténtica participación social. Tengo fe en la capacidad humana para buscar y encontrar buenas soluciones a los problemas, siempre y cuando las personas sientan y sepan que, esa tarea, es parte de su responsabilidad. De ahí que el paternalismo, por significar exactamente lo contrario, termine siempre en un fracaso. Las clásicas metas paternalistas sustitutivas de este propósito, han girado alrededor de conceder, a los trabajadores, apenas una participación dadivosa en las utilidades de las empresas; o sea, una participación incompleta que se limita a distribuir dinero excluyendo la responsabilidad prove-

niente de participar en la propiedad, de participar en su administración y de participar en las decisiones que implica la auténtica... participación.

Las asociaciones solidaristas, las cooperativas, las nuevas modalidades de empresas como la autogestión y la cogestión; los círculos de calidad y otras fórmulas de participación en la toma de decisiones, en las utilidades y en el patrimonio, constituyen algunos avances dentro de este tipo de participación. Pero es necesario que el avance sea progresivo, porque es la forma de probar que este tipo de participación completa es el más apto para responder a las costumbres y principios del medio; y para ser factor muy importante de cultura, de progreso y de producción.

Los frutos de este proceso, son fácilmente proyectables a, por lo menos, cuatro áreas: respeto a la dignidad del trabajador; participación del trabajador en el proceso de toma de decisiones que afecten su relación laboral; libertad de expresión para el trabajador en el trabajo; y protección al trabajador que denuncie públicamente, y de buena fe, aquellas actividades de la empresa peligrosas para el medio, la salud pública o el interés nacional.

En términos generales, la participación significa que coadyuven en el proceso de toma de decisiones las personas cuyas vidas se ven afectadas por tales decisiones.

Es necesario establecer mecanismos para que se pueda propiciar la participación de los trabajadores en el capital de las empresas, con lo cual ciertamente avanzamos en el establecimiento de lo que se ha llamado la democracia económica. Juan Pablo II nos ha señalado:

> [...] adquieren un significado de relieve particular, las numerosas propuestas hechas por expertos en la doctrina social católica y también por el Supremo Magisterio de la Iglesia. Son propuestas que se refieren a la copropiedad de los medios de trabajo, a la participación de los trabajadores en la gestión y o en los beneficios de la empresa, al llamado "accionariado" del trabajo y otras semejantes. Independientemente de la posibilidad de aplicación concreta de estas diversas propuestas, sigue siendo evidente que el reconocimiento *de* la justa posición del trabajo y

del hombre del trabajo dentro del proceso productivo, exige varias adaptaciones en el ámbito del mismo derecho a la propiedad de los medios de producción.[19]

Por ello, el proyecto propone permitir a las empresas que se acredite, al pago del Impuesto sobre la Renta, un monto igual al que entreguen en acciones comunes de su capital social a sus trabajadores. Asimismo se establece que las acciones comunes han de entregarse a su valor de libros según el cierre fiscal correspondiente, pagando el trabajador diez colones por cada 100 colones de crédito del impuesto sobre la renta que se haya usado. El incentivo fiscal sería opcional para las empresas, de modo que fuera cada una la que escoge entrar o no en el esquema. En cuanto a las empresas familiares cerradas a terceros, quedarían fuera del sistema por su propia naturaleza.

Las empresas entregarían directamente los títulos, en proporción a sus salarios, a sus trabajadores; y estos podrían traspasarlas o hacer que se emitan en favor de asociaciones solidaristas o sindicatos de las empresas. El crédito contra el Impuesto sobre la Renta, tendría vigencia para cada empresa hasta que el total de acciones, así emitido, fuese igual al 25% de su patrimonio.

Las acciones, en manos de asociaciones solidaristas, estarían representadas en las asambleas de accionistas por sus apoderados; y las acciones de trabajadores, como propietarios individuales, serían representadas por quienes ellos elijan para ese propósito.

Con tal esquema, se pretende mejorar, a mediano plazo, el interés de los trabajadores en los resultados de las empresas y, por ende, mejorar la eficiencia de la producción. Pero, sobre todo, este sistema aumentaría el bienestar de cada ciudadano, que es lo más importante y el fin primordial que busca lograr dicho proyecto.

La difusión de la propiedad del capital de las empresas, ensancharía el mercado accionario, con lo que se podría canalizar una mayor proporción del ahorro nacional como capital de ries-

go, imprescindible para acelerar nuestro crecimiento. También deben agregarse, a manera de complemento, medidas de política económica —como las señaladas en el Capítulo XIII—, para lograr, tanto una disminución en las tasas reales de interés yen los impuestos sobre los beneficios, como para incrementar los flujos de oferta y demanda de acciones en las bolsas de comercio.

Este esquema permitiría elevar el capital de trabajo de las empresas y mejorar sus índices de solidez, lo cual también vendría a ser una contribución importante para fortalecimiento de los medios de producción.

Otro beneficio fundamental, derivado de la participación directa de los trabajadores en el capital de las empresas, sería un mayor acercamiento suyo al mercado. Este sería sólo uno de los caminos para convertirnos en una sociedad, no sólo de propietarios sino también de empresarios.

El desarrollo de las aptitudes (y de las actitudes) empresariales de todos los costarricenses, se torna aún más necesario con miras al futuro, en razón de los cambios que, en cuanto a las relaciones laborales, han de provocar las nuevas tecnologías, dadas la acumulación, el manejo y la transmisión de información.

La informática implica tal cambio, puesto que ella permitirá la conexión, desde nuestras casas, a grandes centros informativos. Se trata de un cambio que nos está llevando a una sociedad en donde las relaciones laborales, como hoy las conocemos, van a ser menores; y en donde muchas personas van a tener la posibilidad de ser sus propios empresarios: de trabajar más para sí mismas, de decidir a qué horas trabajan y cuánto lo hacen, de poder desde sus hogares conectarse con los centros de trabajo por medio del computador. Y esto no es ciencia ficción, sino una realidad que ya comenzamos a ver y palpar. Porque igualmente, hace cincuenta años, se pudo pensar que se trataba de ciencia ficción concebir que una sociedad podía mantenerse, alimentarse y favorecer a otras sociedades, con un tres por ciento de su población dedicada al sector agrícola; pero sabemos que eso se da ya hoy en las sociedades avanzadas. Y, con la ingeniería genética aplicada a los cultivos, probablemente se necesitarán todavía me-

nos personas en el campo para producir los alimentos que el mundo requiere.

La sociedad del futuro, va a ser una sociedad de servicios, de informática; será posible realizar en ella, de manera descentralizada y cada quien sabiéndose que él mismo es su propio empresario, una gran cantidad de tareas.

La nueva sociedad va a requerir transformaciones importantísimas en todos los tipos de organización que tenemos. Existe ya, en los países europeos, un movimiento del derecho laboral hacia una mucho mayor flexibilización de todas sus relaciones: con jornadas de trabajo más cortas, menos fijas; con regulaciones menos detallistas y, en fin, en condiciones muy distintas de las que hemos estado acostumbrados a conocer en la época de la gran fábrica industrial de los siglos XIX y XX. Para ello, se requerirán también transformaciones y procesos de reeducación que capaciten a las personas para un estilo de vida totalmente distinto. Y no es que con el cambio va a nacer una nueva generación con todo ya aprendido, sino que tendremos que ir cambiando durante el camino. Nuestras costumbres y nuestros usos, van a necesitar una transformación muy radical, para poder adaptarnos a formas productivas muy diferentes que ya se están generando. En otras palabras: tenemos que realizar las transformaciones que, en el presente, nos permitan vivir mejor para prepararnos también a enfrentar un futuro muy diferente.

Libertad y solidaridad: un atisbo hacia el futuro

Los costarricenses debemos de prepararnos para las transformaciones profundas que ya comenzaron a vivir las sociedades avanzadas en este fin de siglo: transformaciones sociales, culturales, técnicas y educativas, son consecuencia de los grandes cambios de la ciencia, la técnica, la economía, la informática y todo lo que conduce —y continuará conduciendo— a la rapidez en la generación de conocimientos. Indudablemente, todo ello determinará una mucho mayor importancia *"del saber"* sobre *"el tener";* asimismo concurrirá a la integración de los mercados mundiales y a la descentralización de los centros de poder.

Sólo enfrentando los cambios que la sociedad de hoy requiere, podremos salir del subdesarrollo y prepararnos para llenar las necesidades que el futuro demandará; fundamentalmente para encaminarnos hoy y mañana hacia la sociedad libre, justa y solidaria que anhelamos. Mas aún: sólo asumiendo el reto de una situación muy distinta a la sociedad industrial de los últimos dos siglos —a la que estamos acostumbrados—, nuestro futuro será mucho más diverso y eficiente, más libre y participativo, más culto y solidario. Por el contrario: si no logramos vencer en ese reto, seremos mucho más subdesarrollados, comparativamente, de lo que hoy lo somos.

La ampliación de la red básica de protección social; la atención a las necesidades de las personas que hoy no son por ella atendidos; el voluntariado y la participación activa y decisiva de los beneficiarios en los sistemas de atención social; la creación de servicios de educación y salud más humanos, participativos, descentralizados y eficientes; la participación de los trabajadores en el capital de las empresas, son instituciones generales, no discriminatorias, que —simultáneamente a las transformaciones políticas que nos permitan desarrollar una verdadera democracia participativa, y a las transformaciones económicas que nos permitan construir una economía eficiente basada en el esfuerzo, el trabajo y la creatividad de los ciudadanos—, nos conducirán ineludiblemente *Al Progreso por la Libertad.*

Notas

Introducción

[1] *Cfr. El Orden Jurídico de la Libertad.* San José, Universidad de Costa Rica, 1967, pp. 63-80. (Párrafos de esta obra anterior se incluyen en el presente libro, lo mismo que, libremente, he tomado de otras publicaciones anteriores conceptos previamente escritos que calzan con el desarrollo del presente libro).
"Derechos Humanos del Hombre como consumidor y como contribuyente", en *Derechos Humanos y Eficiencia Económica.* San José, ANFE, 1985, pp. 299-319. *Liberalismo, 25 años de ANFE,* San José, ANFE, 1984, pp. 64-70 y 136-149. *El Modelo Político Costarricense.* San José, ANFE, 1984, pp. 153 y ss.

[2] *Cfr.* El concepto de libertad del autor en *El Orden Jurídico de la Libertad.* Capítulo I; y en *Liberalismo: 25 años de ANFE,* pp. 64-67, 136-149 y 163-164.

[3] Este concepto de igualdad comúnmente se denomina "igualdad ante la ley" o igualdad de oportunidades. No es igual, ni compatible con la igualdad material. *Cfr. El Orden Jurídico de la Libertad,* pp. 153-156.

[4] *Cfr.* Robbins Lionel. An *Essay on The Nature and Significance of Economic Science.* 3a. edición. New York University Press, 1984. Capítulo I. (Esta y todas las citas de obras en inglés o francés, son traducción libre del autor).

[5] Este tema del conocimiento inarticulado y sus consecuencias es tratado por Don Lavoie, *The Market as a Producedure for Discovery and Conveyance of Inarticulate Knowledge.* Comparative Economics Studies. Vol XXVIII, N°1, Spring 1986. pp. 1-19.

[6] El ejemplo clásico, es el de conducir una bicicleta: sabemos cómo hacerlo, pero no podemos explicar las relaciones de pesos, curva y velocidad necesarios para lograrlo. De la misma manera, en un mercado, nosotros sabemos cómo ir tratando de descubrir la función de costos con la que operamos, haciendo distintas combinaciones de los factores de producción, observando distintas tecnologías, viendo los precios que se dan en el mercado y tratando de establecer algunos aspectos de esa curva de costos. Pero nunca conocemos la curva de costos, ni nunca sabemos exactamente cómo explicarle a los demás el modo de obtener esa in-

formación, y el modo de hacer uso de la misma. La curva de costos, con la que trabajamos los economistas, no existe para el empresario. Lo que hace el empresario es irla descubriendo todos los días mediante tanteo y error. De manera que no se puede transferir el conocimiento de los costos del empresario, porque no existe en forma articulada.

[7] Adam, Ferguson. *An Essay on the History of Civil Society.* Londres, la. edición, 1767.

[8] *Cfr.* Hume, David. *An Enquiry Concerning the Principies of Morals.* Oxford, Oxford University Press, 1975, apéndice III.

[9] Hayek, Friedrich. *Los Fundamentos de la Libertad.* Valencia, España, Fundación Ignacio Villalonga, 1961. Tomo I, p. 85; y Rodríguez, Miguel Ángel. *El Orden Jurídico de la Libertad,* pp. 31-32.

[10] Concilio Vaticano II. *Gaudium et Spes.* Madrid, Editorial Católica S.A., 1965, p. 294.

[11] El cambio, para producirse, además de ser económicamente eficiente, debe ser políticamente posible, garantizándose que la opinión pública lo respalde. *Cfr.* Naisbitt, John. *Megatrends. New* York, Warner Books Edition, Febrero 1984, pp. 175-209.

[12] Con relación a cambios en el sistema jurídico, cfr. Hayek, Friedrich. *Law, Legislation and Liberty.* Chicago, The University of Chicago Press. 1976. Tomo II, Capítulo VIII.

[13] Speer, Albert. *Inside the Third Reich.* New York, Bonanza Books. 1982.

[14] Estos puntos han sido elaborados por Hume, David. *Ob. cit.* p. 304, N° 256 y todo el Apéndice III; y Hayek, Friedrich. *Ob. cit.* Tomo II, Capítulo VII.

[15] James, Julian. *The Origen of Consciousness in the breakdown of the bicameral mind.* Toronto, University of Toronto Press, 1978.

[16] Sobre imaginación y recuerdo y su diferenciación, *cfr.* Hume, David. *An Enquiry Concerning Human Understanding.* Oxford University Press, 1975. Secc. IV y V.

[17] Ripert, George. *Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno.* Buenos Aires, EJEA, 1950, p. 222.

[18] *Ibíd.* p. 38.

[19] *Cfr.,* por ejemplo, Buchanan, James. *The limit of Liberty.* Chicago, The University of Chicago Press, 1975; en especial capítulos 1-5, para análisis más detallado de los aspectos pre y post contractuales de la organización social. Por supuesto, el contrato social como instrumento de análisis de la organización política se remonta, con aplicaciones y conclusiones opuestas, a Hobbes y a Locke y se magnifica en Rousseau.

[20] Sobre la relación entre libertad y otros fines del Derecho, *cfr.* Rodríguez, Miguel Ángel. *El Orden Jurídico de la Libertad.* Cap. I.

Primera parte

Capítulo I: El costarricense

[1] Pueden consultarse las siguientes obras:
—González Flores, Luis Felipe. *Historia del desarrollo de la instrucción pública.* San José, Imprenta Nacional, 1945. Tomo I.
—Monge Alfaro, Carlos. *Historia de Costa Rica.* XIV Edición. San José, Editorial Costa Rica, 1976, pp. 86-175.
—Bonilla, Abelardo. *Historia y Antología de la Literatura Costarricense.* San José, Publicaciones Universidad de Costa Rica, 1957, pp. 39-71.
—Láscaris Conmeno, Constantino. *Desarrollo de las ideas filosóficas en Costa Rica.* 3a. Edición. San José, Stvdium UACA (Universidad Autónoma de Centroamérica), 1983, pp. 21-29.
—Blanco Segura, Ricardo. *Historia eclesiástica de Costa Rica.* San José, Editorial Costa Rica, 1967, pp. 38-57.

[2] Thiel, Bernardo Augusto. *Revista de Costa Rica en el Siglo XIX.* San José, 1902, pp. 11-13. Según Thiel, la población estaba distribuida de la siguiente manera: corobicíes y votos, 900; borucas o bruncas, 1.000; chorotegas, 13.000; náhoas o aztecas, 400; caribes, 11.700 (3.500 güetares y 8.200 viceitas). (Citado en Fernández Guardia, Ricardo. *El descubrimiento y la conquista.* 5a. edición. San José, Editorial Costa Rica, 1975, p. 28).

[3] Cerdas Cruz, Rodolfo. *Formación del Estado en Costa Rica .2a.* edición. San José, Universidad de Costa Rica, 1966, p. 74.

[4] *Ob. cit.* p. 23.

[5] *Cfr.* datos y casos concretos analizados en Fonseca, Elizabeth. *Costa Rica colonial: La tierra y el hombre. 1a.* Edición. San José, EDUCA, Capítulo III.

6 *Ibíd.* p. 161.

7 Chevalier, W. *L'Amerique Latine de l'independence a nos jours.* París, Presses Universitaires de France Nouvelle Clio, 1977. p. 284. (Citado en Fonseca, Elizabeth. *Ob. cit.* p. 162).

[8] Sander, Gerhard. *La Colonización agrícola de Costa Rica.* San José, Instituto Geográfico de Costa Rica, 1962, p. 37.

[9] Fonseca, Elizabeth. *Ob. cit.* p. 321.

[10] Vega Carballo, José Luis. "El nacimiento de un régimen de burguesía dependiente", en *Estudios Sociales Centroamericanos.* N° 5. San José, CSUCA, 1973, pp. 22-23.

[11] *Ob. cit.* p. 321.

[12] *Cfr.* Rodríguez Vega, Eugenio. *Apuntes para una sociología costarricense,* 2a. edición. San José, EUNED, 1977. Primera Parte; y también Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* p. 99.

[13] *Ob. cit.* p. 75.

[14] Aguilar Bulgarelli, Oscar. *José Santos Lombardo.* San José, Ministerio de Cultura, 1973.

[15] Frase de la resolución de León sobre la independencia que ha venido a simbolizar una actitud de indefinición y espera. Por supuesto, esto no significa aislar dicha frase del contexto histórico en el cual fue expresada. Vale la pena recordar que surge como fruto de las diversas posiciones que, en torno a la independencia, se defendían en Centro América. *Cfr.* n.1 del Cap. II.

[16] Fernández, Ricardo. *La Independencia: Historia de Costa Rica.* 3a. edición. San José, Departamento de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1971, p. 7.

[17] El 23 de noviembre de 1821, la Junta Provisional que se había constituido para analizar las novedades de la independencia y tomar decisiones sobre el futuro de la provincia de Costa Rica, acuerda que se redacte el plan de gobierno provisional. Para este fin, se nombra una comisión integrada por el doctor Juan de los Santos Madriz, don José Santos Lombardo, el licenciado don Rafael Barro-eta, don Juan Mora Fernández y don Joaquín de Iglesias. "Esta comisión adoptó, con ligeras modificaciones, el proyecto que don Pablo Alvarado había formulado y remitido de Guatemala, y el 1° de diciembre de 1821 fue discutido y aprobado el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, firmándolo los representantes de veintidós ciudades, villas y pueblos, entre otros los de Cartago, San José, Heredia y Alajuela que eran las mayores poblaciones de la provincia." *(ibíd.* p. 17).

[18] *Cfr.* Núñez, Francisco María. "Aspectos de la vida y de la obra del Dr. Castro", en *Revista de los Archivos Nacionales.* Nos. 7-8. Set.-Oct. San José, 1948, pp. 497-505.

[19] Monge Alfaro, Carlos. "Dr. José María Castro". En *Revista de la Universidad de Costa Rica.* N[2] 4. San José, Dic. 1949, p. 263.

[20] Citado en Monge Alfaro, Carlos. "José María Castro, Espíritu Liberal". En *Surco NI* 30, Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, Diciembre 1942, p. 9.

[21] Ob. cit. p. 499.

[22] *Ob. cit.* p. 99. Sobre este punto, Láscaris da particular importancia a dos ilustrados de la época: Nicolás Gallegos y Nazario Toledo. Estos intelectuales, a través del periodismo y de las aulas universitarias, ejercieron gran influencia pa-

ra que en Costa Rica la Escuela Escocesa y la "ideología francesa", llegaran a ser las doctrinas que propiciaron el despertar consciente del país a la filosofía: empirismo y positivismo moderados.

[23] *Ob. cit.* p. 110.

[24] Carranza, Bruno. "El Jefe Provisorio de la República a sus habitantes". En *Documento No.* 57. San José, 28 de abril de 1870. Reproducido en González Víquez, Cleto. *Obras Históricas.* Tomo I. San José, Imprenta Nacional, 1958, pp. 452-454.

[25] Un estudio detallado sobre esta organización, en Ávila Bolaños, Olger. *La sociedad itineraria de Costa Rica 1843-1854.* Tesis de grado. San José, Universidad de Costa Rica, 1971.

[26] *Ibíd.* p. VI (prólogo).

[27] *Ibídem.* p. 403.

[28] *Ibídem.* pp. 403-404.

[29] *Ibídem.* p. 404.

[30] Junta de Protección Social de San José. "La Junta de Protección Social de San José". San José, Publicaciones JPS-SJ, 1978.

[31] *Ibíd.* p. 3.

[32] *Ibíd.* p. 9.

[33] *Ibíd.* p.11.

[34] *Ibíd.* p. 13.

[35] Fallas, Carlos Luis. *El movimiento Obrero en Costa Rica, 1830-1940.* San José, EUNED, 1983.

[36] Hall, Carolyn. *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica.* San José, Editorial Costa Rica-UNA, 1976. Capítulo II. En este trabajo la autora analiza detalladamente las distintas versiones (González Víquez, Echeverría Morales, etc.) en torno a la llegada del café a Costa Rica, concluyendo que lo trascendental no es la fecha exacta sino el estudio de los factores y las condiciones que le dieron su importancia como motor de desarrollo nacional.

[37] Asamblea Nacional-Congreso de Costa Rica. "Proyecto Ley, 23 agosto, 1831". A.N. Congreso N²1397. Citado en Hall, C. *Ob. cit.* p. 35.

[38] Vega Carballo, José Luis. *Ob. cit.* N⁵ 6. 1973, p. 91. Para ampliar este punto, *cfr.* adelante Capítulo IX.

[39] *Ibíd.* p. 92.

[40] *Ibídem.* p. 93.

[41] Puede consultarse Echeverría Villafranca, José Rafael. *Estudio sobre el problema de la producción de café en Costa Rica.* Tesis de Grado. San José, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Costa Rica, (sin fecha), pp. 16-19.

[42] Hall, Carolyn. *Ob. cit.* p. 37

[43] *Ibíd.* p. 37.

[44] Rodríguez, Eugenio. *Ob. cit.* 1977, habla de timidez, no de desconfianza. Pero, ¿no es la timidez una muestra de desconfianza?

Capítulo II: El estado de derecho

[1] *Cfr.* "Acta de la diputación provincial de León". En *Documentos históricos posteriores a la Independencia.* Tomo I. Gobierno de Costa Rica. Setiembre de 1923, pp. 15-16.
El correo del 13 de octubre de 1821, trae no sólo el Acta del 15 de setiembre, sino que también era portador de un acuerdo tomado el 28 de setiembre en León de Nicaragua por la Diputación Provincial, con motivo del acta de Guatemala. "La Diputación, hablando en nombre de las provincias de Nicaragua y Costa Rica, empezaba por declararlas total y absolutamente independientes de Guatemala, 'que parece se ha erigido en soberana"; enseguida proclamaba también su independencia de España, pero de modo condicional, "hasta que se aclaren los nublados del día', fórmula artificiosa imaginada por Fray Nicolás (Obispo de León), acérrimo realista, y que para los buenos y hasta para los malos entendedores significaba que la tal independencia tan sólo duraría el tiempo que tardasen los ejércitos de Fernando VII en meter en cintura a los insurrectos de Guatemala. Esto lo confirma la nota dirigida por la diputación provincial al Gobierno español el 23 de setiembre, en el que le reiteraba su fidelidad con motivo de los sucesos en Guatemala". (Fernández Guardia, Ricardo. *Ob. cit.* 1971. p. 6.) En Costa Rica la resolución "mientras se aclaraban los nublados de día y la provincia podía hacer valer sus verdaderos intereses" *(Ibíd.* 9), fue la de proclamar la independencia de España y, a la vez, divorciarse de las autoridades superiores de Guatemala y Nicaragua; así como la necesidad de constituir sin demora una junta provisional gubernativa. Este decisión fue tomada en Cartago y San José el15 y 16 de octubre, respectivamente. Hay que recordar, sin embargo, que éste fue sólo el inicio de todo un proceso de la formación de Costa Rica como Estado nacional independiente, pero —en cualquier caso— expresa la voluntad de nuestros antepasados por luchar en defensa de la libertad y la autonomía nacional. (Cfr. "Acta de la diputación Provincial de León". En *Documentos históricos posteriores a la Independencia.* Tomo I. Gobierno de Costa Rica. Setiembre de 1923, pp. 15-16).

[2] Montesquieu, Carlos de Secondat. *El Espíritu de las Leyes.* Buenos Aires, Ediciones Libertad, 1944, p. 149.

[3] Rodríguez E., Miguel Ángel. *Ob. cit.* p.105.

[4] *Cfr.* artículos 35 y39 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Título IV. "Derechos y garantías individuales". Capítulo Único. 17 de noviembre de 1949.

[5] Hayek, Friedrich. *Los fundamentos de la Libertad. Ob. cit.* Tomo I. p. 288.

[6] Leoni, Bruno. *La Libertad y la Ley.* Buenos Aires, Centro de Estudios sobre la Libertad, 1961, pp. 30.

[7] Ortiz, Eduardo. *El orden jurídico administrativo.* Revista del Colegio de Abogados. Nº162-163. San José, 1960, pp. 180.

[8] *Ibíd.* pp. 182.

[9] Montesquieu —en *Ob. cit.* pp. 150-151— expone las ideas de la división de poderes de la siguiente manera: "En cada Estado hay tres clases de poderes, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama, a este último, Poder Judicial y al otro Poder Ejecutivo del Estado. La libertad política de un ciudadano, es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro".

"Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúne en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el Monarca o el Senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos irónicamente".
"No hay libertad si el poder de juzgar no está bien desligado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez, podría tener la fuerza de un opresor".
"Todo se habría perdido, si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres Poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares". (Montesquieu, Carlos de Secondat).

[10] *Ob. cit.* p. 33.

[11] Camilo Barcia Trellas dice, en su *Anuario de la Asociación Francisco de Vitoria* (Volumen H. Madrid, 1947), que Vitoria, desde su cátedra de Salamanca, adelantó una verdadera Doctrina Monroe, basada en la afirmación doctrinal de la peculiaridad americana y en la libertad e igualdad de los pueblos de este continente. En las dos citadas *Reelecciones —De Potestate Civile y De Indis—,* encontramos el punto de partida de muchas de las ideas de Florencio del Castillo. (Citado en Bonilla, Abelardo. *Ob. cit.* 1981, p. 59).

[12] Bonilla, Abelardo. *Ob. cit.* pp. 61.

[13] Puede verse el detalle de su obra en las siguientes investigaciones: Bonilla, Abelardo. *Ibíd.* Capítulo III, pp. 69-71; González, Luis Felipe. *Ob. cit.* Capítulo XIX, pp. 110-140; Aguilar Machado, Alejandro. "El Pbro. don Florencio del Castillo" en *Miscelánea.* San José, Editorial Aurora Social Ltda., 1948, pp. 85-88.

[14] Para consultar un estudio detallado de su obra, *cfr.* Zelaya, Chester. *El Bachiller Osejo.* Tomos I y II. San José, Editorial Costa Rica, 1971.

[16] Llegó a Costa Rica en 1814, contratado por el Ayuntamiento de San José, para fungir como primer rector de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás y profesor de Matemáticas, Derecho y Filosofía. Para ampliar puede verse el libro citado de Abelardo Bonilla, pp. 68 y ss.

[16] *Cfr.* Solera Rodríguez, Guillermo. *Beneméritos de la Patria.* San José, Editorial Costa Rica, 1958, pp. 15-18.

[17] Montalbán, José H. "El Bachiller Francisco Osejo". En *Cuadernos Universitarios, Nº* 7. León-Nicaragua, 1957. Citado en Láscaris (1983), p. 49.

[18] Frase citada en Láscaris, p. 51.

[19] Bonilla, Abelardo. *Ob. cit.* p. 57.

[20] Blanco Segura. *Historia Eclesiástica de Costa Rica.* San José, Editorial Costa Rica, 1967, pp. 277-282.

[21] Nació en Panamá (1772). Ocupó varios cargos importantes en el Gobierno. (Para mayor información puede consultarse el artículo "Los fundadores de la República", en *Revista de Costa Rica.* Año 3. Nº 1. Editorial Trejos Hnos. 15 de setiembre de 1921, pp. 28-29.

[22] Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* p. 54.

[23] Guardia, Víctor de la "Apuntaciones dirigidas a los Diputados del Congreso en 1824". *Cfr. Archivos Nacionales,* Doc. Nº. 217 del 7 de agosto de 1825.

[24] Cfr. Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* p. 55.

[25] José María Castro Madriz, último *Jefe* de Estado y Primer Presidente de la República de Costa Rica, ejerció dos veces la Presidencia (1847-49,1866-68). Galardonado con el título de Benemérito de la Patria en el ejercicio de la misma. *Cfr.* Solera Rodríguez, Guillermo. *Los grandes constructores de América.* San José, Librería e Imprenta Lehmann, 1962, pp. 190-198.

[26] Monge Alfaro, Carlos. "Dr. José María Castro", en *Revista de la. Universidad de Costa Rica.* Nº. 4. San José, Diciembre de 1949.

[27] Obregón Loría, Rafael. *Dr. José María Castro Madriz: paladín de la libertad y de la cultura.* San José, 1949.

[28] Este título se le confiere por dos decisiones importantes del Dr. Castro: La fundación de la Universidad en 1843 y la declaración de la soberanía del Estado en 1848. *Cfr.* Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* pp. 105-108.

[29] "Destacado liberal del primer cuarto del siglo XIX. Nacido en Guatemala en 1823; ejerció una importante labor en el nivel político y educativo del país" *(Ibíd.* pp. 112-116).

[30] Citado en Láscaris C., C. *Ob. cit.* p. 115.

[31] Hayek, Friedrich. *Los Fundamentos de la Libertad. Ob. cit.* Tomo I, p. 321.

[32] *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,* 1789. *Cfr.* Rodríguez, Miguel Ángel. *El Orden Jurídico de la Libertad. Ob. cit.* 1967, p. 82.

[33] Villalobos, Guillermo. *Las instituciones democráticas de Costa Rica s .1.s.t.* (Biblioteca Universidad de Costa Rica), p. 37.

[34] Zeledón, Marco Tulio. "Reseña histórica del régimen constitucional de Costa Rica", en *Revista de Archivos Nacionales.* Año V. Nos. 7 y 8. San José, Costa Rica, Julio-Agosto 1941, p. 422.

[35] *Ibíd.* p. 423

[36] *Ibíd.* pp. 2-3.

[37] *Ibíd.* p. 425.

[38] *Ibíd.* p. 4.

[39] Villalobos, Guillermo. *Ob. cit.* p. 45.

[40] Zeledón, Marco Tulio. "Reseña histórica del régimen constitucional de Costa Rica". *Ob. cit.* p. 425.

[41] Coto Barquero, Fernando. *Historia Constitucional de Costa Rica.* Tesis de Grado. San José, Facultad de Filosofia y Letras. Universidad de Costa Rica, 1956, pp. 100-101.

[42] Villalobos, Guillermo. *Ob. cit.* pp. 46-47.

[43] Para ampliar, *cfr.* Coto Barquero, Fernando. *Ob. cit.* 1956. Capítulo IV.

[44] Villalobos, Guillermo. *Ob. cit.* p. 48.

[45] *Ibíd.*

[46] Zeledón, Marco Tulio. "Reseña histórica del régimen constitucional de Costa Rica". *Ob. cit.* pp. 428-429.

[47] *Cfr.* razonamientos de Marco Tulio Zeledón. *Ibíd.* p. 430.

[48] *Ibíd.* p. 434

[49] Citado en *Ibíd.* p. 434.

[50] Peralta, Hernán. *Las Constituciones de Costa Rica.* Instituto de Estudios Políticos. San José, 1962, p. 96.

[51] Segura Carmona, Jorge Rhenán. *La Clase Política y el Poder Judicial en Costa Rica.* San José, Editorial UNED, 1982, p. 35.

[52] El artículo 24, capítulo 6º, del Pacto Social Fundamental señala: "La Junta reasumirá la autoridad superior de la capitanía y superintendencia general, mando político, diputación provincial y de audiencia, en cuanto a lo protectivo, no en lo judicial".
Este artículo muestra la independencia y autoridad que se le confiere al organismo judicial. Amplia información sobre el Pacto de Concordia en Peralta Peralta, Hernán G. *El Pacto de Concordia: Orígenes del Derecho Constitucional de Costa Rica.* 3a. edición. San José, Imprenta Nacional, 1969.

[53] Para ampliar sobre las competencias de la Corte Suprema de Justicia, *cfr.* los artículos 137-140 de la Constitución de la República Federal Centroamericana en *Digesto Constitucional Costarricense.* Colegio de Abogados. San José, 1946, pp. 42-43.

[54] Segura, Jorge. *Ob. cit.* pp. 40.

[55] *Ibíd.* pp. 35-42. El autor subdivide la evolución del Poder Judicial en Costa Rica en tres etapas: a) la época de ensayo, b) la época de la primera madurez, y c) la constitución vigente. A su vez, estas etapas las subdivide en fases.

[56] *Ibíd.* p. 42. El autor añade como causa "la inestabilidad política que sufre el país principalmente de 1823 a 1840". He omitido esa causa, pues no la comparto. Considero que ese es, en términos relativos, un período estable; sobre todo comparado con los períodos que se inician con la dictadura de Carrillo y la caída de don Juan Rafael Mora, respectivamente. *Cfr.,* al respecto, el Capítulo V: "La Democracia", título "La República", vicisitudes de la democracia y el control de los militares.

[57] *Cfr.* González Flores, Luis Felipe. *Historia de la influencia extranjera en el desenvolvimiento educacional y científico de Costa Rica.* Tomo L San José, Editorial Costa Rica, 1976.

[58] Segura, Jorge. *Ob. cit.* p. 443.

[59] Morazán, Francisco. *Mensaje Presidencial de 1843.* Oficial. San José, Imprenta Nacional, 1843.

[60] Segura, Jorge. *Ob. cit.* p. 52.

[61] Los integrantes de esa Comisión, fueron Raúl Gurdián Rojas, Luis Dávila, Antonio Picado, Cleto González, Fabio Baudrit, Roberto Loría y Víctor Guardia.

[62] Segura, Jorge. *Ob. cit.* p. 57.

Capítulo III: La educación

[1] A diferencia del proceso de colonización en el resto de América, en Costa Rica, la educación (especialmente la religiosa) se convirtió en la base sobre la cual se empieza a gestar la formación de una conciencia nacional.

[2] En el lenguaje de los economistas, la educación general es un bien público.

[3] González Flores, Luis Felipe. *Historia del Desarrollo de la Instrucción Pública. Ob. cit.* p. 21.

[4] *Ibíd.* pp. 22-23.

[5] *Ibídem.* p. 27.

[6] *Ibídem.* pp. 34-35.

[7] *Ibídem.* p. 33.

[8] *Historia y antología de la literatura costarricense. Ob. cit.* 1981, p. 54.

[9] *Universidad e Historia.* San José, Imprenta Nacional, 1978, pp. 18-19.

[10] Montalbán, José H. "El Bachiller Osejo". En *Cuadernos Universitarios Nº 7.* León, Nicaragua, 1957. Citado en Láscaris. *Ob. cit.* p. 49.

[11] Juan Mora Fernández asciende al poder en 1824; fue dos veces Jefe Supremo del Estado y galardonado por su labor con el título de "Benemérito de la Patria". Amplia información en Gómez Urbina, Carmen Lila. *Los gobiernos constitucionales de don Juan Mora Fernández 1825-1833.* San José, Departamento de Publicaciones, Universidad de Costa Rica, 1974.

[12] González Flores, Luis Felipe. *Ob. cit.* Tomo II**,** p. 25.

[13] Para ver contexto, puede consultarse Salas Ramírez, Carlos. *La Casa de Enseñanza de Santo Tomás en la vida política y cultural de Costa Rica.* Tesis de Grado. San José, Universidad de Costa Rica, 1982.

[14] *Cfr.* Núñez. *Ob. cit.* p. 498.

[15] *Ibíd.* p. 499.

[16] *Ob. cit.* 1983. p. 76.

[17] Monge Alfaro, Carlos. *Universidad e Historia. Ob. cit.* 1978. p. 30.

[18] Gobierno de Costa Rica. *Inauguración de la Universidad de Santo Tomás del Estado Libre de Costa Rica.* San José, Imprenta del Estado, sin fecha, pp. 9-10.

[19] Monge Alfaro, Carlos. *Universidad e Historia. Ob. cit.* 1978, p. 35.

[20] Citado en Villalobos B., Guillermo. *Dr. José Ma. Castro M.; fundador de la República.* Tesis de grado. San José, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Costa Rica, 1949, pp. 96-97.

[21] Montúfar, Lorenzo. *Discursos.* (1923), pp. 419-20. Láscaris C., *C.Ob. cit.* p. 115.

[22] Dice Láscaris, Constantino. *(Ibíd.* p. 114) que su anticlericalismo extremo nunca se llevó a ataques religiosos. "En sus Memorias como Ministro y en su situación política cuidó siempre los intereses del Estado, pero salvando los fueros de la conciencia. Llegó varias veces a la situación paradójica de explicar lecciones de moral evangélica, claro es que racionalizada, a personas del clero".

[23] Citado en *Ibíd.* p. 115.

[24] Monge, Carlos y Rivas, Francisco. *La educación: fragua de una democracia.* San José, Editorial Universidad de Costa Rica, Mayo de 1980, p. 25.

[25] Llamado así, porque de su Administración surgió la primera ley que declaró gratuita y obligatoria la primera enseñanza; porque creó una Escuela Normal para la preparación de maestros, y porque fundó el Colegio San Luis Gonzaga en Cartago. Además, porque hizo venir, para ambas instituciones, a un grupo de profesores españoles, encabezados por don Valeriano Fernández Ferraz. *(Cfr.* Bonilla, Abelardo. *Ob. cit.* 1981, p. 74).

[26] *Ibíd.* p. 75.

[27] Especialmente por la labor realizada por Valeriano Fernández Ferraz, español ilustrado que ejerció gran influencia en la cultura costarricense. El Dr. Ferraz fue contratado durante la segunda administración de Jesús Jiménez —llegó a Costa Rica el 18 de agosto de 1869— y se le encargó la Dirección del Colegio San Luis Gonzaga. Poco tiempo después, ingresaron a Costa Rica otros dos hermanos Fernández Ferraz, Don Juan y Don Víctor. Todos ejercieron —desde distintos campos— un papel fundamental en el desarrollo de la cultura y la educación del pueblo costarricense. *(Cfr.* Bonilla, Abelardo. *Ob. cit.* pp. 74-75).

[28] Mora R., Odilíe. *Don Jesús Jiménez Zamora: su personalidad y su labor de estadista.* Tesis de Grado. San José, Universidad de Costa Rica, 1957, p. 77.

[29] *Cfr.* esta cita y la anterior en *González Víquez, Cleto. Dos próceres.* San José, Imprenta Nacional, 1918, p. 14.

[30] Bonilla, Abelardo. *Ob. cit.* 1981, p. 75.

[31] El pensamiento de Julián Vaho se encuentra concentrado en muchos artículos publicados en *El Noticiero* (San José, 1850-1880).

[32] Cubero Lobo, Franklin. *Datos Biográficos Lic. Julián Volio Llorente.* San Ramón, Publicación de la Municipalidad de San Ramón, Febrero, 1975, p. 3.

[33] Bonilla, Abelardo. *Ob. cit.* p. 87.

[34] "Teoría y práctica en la reforma educativa de don Mauro". En *Revista de la Universidad de Costa Rica.* No.12, San José, Noviembre de 1955, pp. 114-115.

[35] *Universidad e Historia. Ob. cit.* p. 71.

[36] *Ob. cit.* p. 82.

[37] Monge Alfaro, Carlos y Rivas R., Francisco. *La Educación: Fragua de una Democracia. Ob. cit.* p. 36.

[38] Monge Alfaro, Carlos. *Universidad e Historia. Ob. cit.* p. 83.

[39] Monge, Carlos y Rivas, Francisco. *Ob. cit.* p. 39.

[40] Nacido en Elberfel, en 1850.

[41] Cfr. Sanabria, Víctor. *La primera vacante de la Diócesis de San José.* San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1973; y Bernardo Augusto Thiel. San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1982.

[42] Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* p. 70.

[43] Monge, Carlos y Rivas, Francisco. *Ob. cit.* p

[44] De él dice Carlos Monge y Francisco Rivas *(Ibíd.* pp. 47-48): "Su pensamiento, avanzado como pocos, es inspirado en grandes pedagogos y psicólogos europeos. Sale por los fueros de la niñez al plantear con vigor y claridad los problemas relacionados con la psicología infantil, indicando el camino para hacer una enseñanza que descubra las potencialidades de la persona. Quizá sus planteamientos constituyen lo más valioso de lo pensado en la primera década del siglo XX. Las ideas pedagógicas de Gagini, que son las mismas del Suizo Pestalozzi, venían como anillo al dedo para formar generaciones de pensamiento crítico y libre. Para él la finalidad de la Escuela Primaria no es suministrar a los niños el mayor caudal de conocimientos, sino desenvolver de un modo racional todas sus actividades".

[45] Siendo Presidente de la República Don Cleto González Víquez.

[46] Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* p. 276.

[47] El período histórico, en que se produce esta reforma, es crítico. La creciente dependencia de nuestra economía respecto de las fluctuaciones en el mercado internacional, las recurrentes crisis de subsistencia, los problemas fiscales, etc., se agudizaron con la Primera Guerra Mundial y la limitación al transporte de bienes de nuestro país hacia el extranjero y viceversa. El sistema educativo se vio afectado en dos sentidos. En primer lugar se planteó la fusión de escuelas y la reducción de personal, en aras de una mayor austeridad. En segundo lugar, el contenido de los programas se orientó a fortalecer la economía de subsistencia: "Cultivos en los terrenos de la Comuna con propósitos de lucro o de beneficencia, lucro para la escuela, beneficencia para la comunidad. Instrucciones agrícolas a los habitantes en relación con los nuevos cultivos ensayados en la escuela o en las escuelas circunvecinas: nociones de veterinaria con ocasión de los casos de enfermedad de animales de los vecinos; proyectos de regadío de algunos de los terrenos de la comunidad que se preste para esta labor; [...] dedicación a la práctica de las pequeñas industrias caseras adyacentes a los trabajos de agricultura con demostraciones prácticas de su posibilidad y de su rendimiento [...]». Ministerio de Instrucción Pública. *Programas de Educación Primaria: Escuelas Rurales.* San José, Imprenta Nacional, 1921. (Citado en Monge y Rivas. *Ob. cit.* pp. 47-48).

[48] *Ibíd.* p. 51.

[49] *Ibíd.* p. 52.

[50] La Escuela Normal se había abierto en 1915 (con sede en Heredia), y laboraban en ella los más distinguidos educadores del país, dedicados a formar nuevos educadores.

[51] Citado en Cortés Chacón, Rafael. *El pensamiento de Omar Dengo en la educación costarricense.* San José, Universidad de Costa Rica, Escuela de Pedagogía, Imprenta Vargas, 1956, p. 11.

[52] *Ibíd.* p. 12.

[53] *Ibíd.* p. 13.

[64] *Ibíd.* p. 15.

[55] La información sobre Justo A. Facio, está tomada del Archivo Vertical de la Biblioteca "Carlos Monge Alfaro". Universidad de Costa Rica. Especialmente puede verse *La República.* 28 de mayo de 1967, pp. 23, 24, 25; La *Nación.* 9 de setiembre de 1981, p. 15A.

[56] *La Nación.* Ibíd.

[57] Ley N[5]-. 362 del 22 de octubre de 1940.

[58] Monge Alfaro, Carlos y Rivas Ríos, Francisco. *La Educación: Fragua de una Democracia.* Primera reimpresión. San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1980, pp. 99-100.

[59] El apoyo al proceso educativo, para favorecer una vida de personas libres en paz y con justicia, siguió en la época posterior a la sociedad previsora. Durante estos años se destacan tres elementos: la expansión de la educación secundaria, la introducción de centros de enseñanza técnicos y la eliminación del virtual monopolio de la Educación Superior, con la creación de la Escuela Normal Superior de Costa Rica y del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Todo ello, durante el Gobierno del Profesor José Joaquín Trejos Fernández, en cuyo gabinete tuve el honor de trabajar, conjuntamente con don Guillermo Malavassi y don Víctor Brenes, en la preparación del proyecto para establecer el segundo. Y posteriormente, con la apertura de la educación superior a iniciativas privadas, en el Gobierno de don Daniel Oduber. Se pueden encontrar recuentos de la génesis de estas instituciones en Malavassi Calvo, Federico. *La Libertad de Enseñanza y la creación de la Universidad Autónoma de Centro América.* Tomo I. San José, 1985. Oficina de Planificación. "Proyecto para crear el Instituto Tecnológico de Costa Rica". San José, marzo de 1970.
En las siguientes referencias, puede encontrarse información sobre los colegios secundarios vocacionales, el 1NA y los colegios agropecuarios medios como el de Santa Clara creado durante la Administración Trejos:
—Arce, Jorge. *Proyecto de Reestructuración del Plan de Estudios de la Escuela Normal de Costa Rica y elaboración de programas.* San José, Publicaciones del Ministerio de Educación Pública, 1956.
—Carvajal, Zulay y Salazar M., Gladys. *Análisis histórico de la reforma a la enseñanza media del año 1964 y el Plan Nacional de Desarrollo Educativo de 1972.* Tesis de grado. San José, Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica, 1981.
—Mondol, Mario y Ureña, Rodolfo. *Génesis, desarrollo y proyecciones de la Educación Técnica Profesional en Costa Rica.* San José, Tesis de grado. Escuela de Historia y Geografía, Universidad de Costa Rica, 1981.
—Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. *Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Aprendizaje.* San José, 1964, p. 29.
—CEMEDA. "Estudio sobre el desarrollo histórico, relaciones y características de la educación de adultos y la educación técnica en el sistema de educación formal de Costa Rica", (Informe final). San José, 1982.

Capítulo IV: Las garantías sociales

[1] Véase una descripción de los problemas sociales de esos años en: Bell, John Patrick. *Guerra Civil en Costa Rica: los sucesos políticos de 1948. 3a.* Edición. San José, EDUCA, 1985. Capítulos II, III y IV.

[2] Juan XIII. *Mater et Magistra.* Bogotá, Ediciones Paulinas, 1982, p. 20.

[3] Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* 1975, p. 42.

[4] En Memoria al Congreso. 8 de mayo de 1924. Citado en Láscaris, *Ob. cit.* p. 211.

[5] Vega Carballo, José Luis. *Poder Político y Democracia en Costa Rica.* San José, Editorial Porvenir, S.A., 1982, p. 48.

[6] *Cfr.* De La Cruz, Vladimir. *Las luchas sociales en Costa Rica, 1870-1930.* San José, Editorial Costa Rica, 1980.

[7] Vega Carballo, José Luis. *Ob. cit.* pp. 48-57.

[8] *Ibíd.* p. 48.

[9] *Ibíd.* p. 49.

[10] La carta tiene fecha 5 de noviembre de 1947. *Cfr. Revista de Filosofía.* Vol. I. Universidad de Costa Rica, Enero-junio 1957, pp. 263-276.

[11] Barrientos, Marcial. "Versión histórica del Partido Reformista". En *Surco* N° 35. San José, mayo de 1943, p. 11.

[12] Cfr. Volio, Marina. *Jorge Volio y el Partido Reformista.* 4a. edición. San José, Editorial EUNED, 1983, pp. 99-102.

[13] *Ob. cit.* p. 231.

[14] Navarro Bolandi, Hugo. *La Generación del 48: juicio histórico político sobre la democracia costarricense.* México D.F., Ediciones Olimpo, 1957, p. 65.

[15] *Cfr.* Volio, Marina. *Ob. cit.* Capítulo VI.

[16] Blanco Segura, Ricardo. *Monseñor Sanabria.* San José, Editorial Costa Rica, 1962, pp. 80-81.

[17] *Ob. cit.* p. 263.

18 *Ob. cit.* p. 234.

[19] "Carta Pastoral de Mons. Sanabria con motivo de la toma de posesión de la sede metropolitana de San José (extracto)". En Picado, Miguel, *La palabra social de los obispos costarricenses.* San José, Ed. DEI, 1982, p. 51.

[20] "Primera Carta Pastoral de Mons. Sanabria". En Blanco Segura, Ricardo. *Ob. cit.* 1962, p. 43.

[21] "Presentación del programa pastoral de Mons. Sanabria como obispo de la diócesis de Alajuela extracto". En Picado, Miguel (editor). *Ob. cit.* 1982, pp. 45-46.

[22] "Carta Pastoral sobre el justo salario". En *Ibíd.* p. 65

[23] "Circular al clero y a los fieles". (del18 de junio de 1949). Citado en Blanco Segura, R. *Ob. cit.* pp. 262-263.

[24] *Cfr. Ibíd.* Capítulo IX.

[25] *Cfr.* "Carta del Episcopado Costarricense al Presidente". En *Revista de Archivos Nacionales.* N[9] 5 y 6, mayo-junio 1942, p. 240.

[26] Sanabria Martínez, Víctor. "Palabras dirigidas al Venerable Clero de la Arquidiócesis de San José". San José, Costa Rica. 12 de setiembre de 1945. pp. 18 ss.

[27] Coto Conde, José Luis. "Monseñor Sanabria". En *Revista de Archivos Nacionales.* N2 4-6, abril junio 1952, p. 91.

[28] Frase citada por Fernández Mora, C., "De la vida anecdótica de Monseñor Víctor Sanabria y Martínez". En *Revista de Archivos Nacionales* N2 7-12, julio-diciembre 1952, p. 311.

[29] Para ampliar sobre contexto político nacional durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), *cfr.* Salazar Mora, Jorge Mario. *El Partido Republicano y la figura del Dr. Calderón Guardia.* Tomo H. Tesis de Grado. San José, Escuela de Historia y Geografía. Universidad de Costa Rica, 1974, pp. 300-304.

[30] *Cfr.* Hidalgo Brenes, Mario. *Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia: reformador social de Costa Rica.* San José, Litografía e Imprenta Borrasé, 1983.

[31] Citado en *Ibíd.* pp. 42-43.

[32] Calderón Guardia, Rafael Ángel. *Mensaje Inaugural al Congreso.* Imprenta Nacional. San José, 1940. Las siguientes siete citas textuales que aparecen, son tomadas de este documento.

[33] *La República.* "Editorial". 10 de junio de 1970, p. 8.

[34] *Ibíd.*

[35] Citado en Trejos Escalante, Fernando. "El Doctor Calderón Guardia" En *La Nación.* 10 de junio de 1970, p. 15.

[36] *El Seguro Social.* Tesis de Grado. San José, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, 1944, pp. 52-53.

[37] *Ibíd.* p. 54.

[38] *Ibíd.* p. 55.

[39] *Ibíd.* p. 89.

[40] Al respecto, puede consultarse Alfaro Solano, Guillermo. *Apuntes sobre la universalización de los seguros sociales.* Tesis de grado. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1971.

[41] Salazar Mora, Jorge Mario. *Calderón Guardia.* San José, Dirección de Publicaciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1980, p. 67.

[42] *Ibíd.* p. 68.

[43] Calderón Guardia, Rafael Ángel. "Exposición de motivos y texto del proyecto de reforma constitucional". En *La obra social del Presidente Calderón Guardia.* San José, Imprenta Nacional, 1946, p. 16.

[44] *Cfr.* Salazar Mora, Jorge Mario. *Ob. cit.* 1980, pp. 69-71.

[45] Citado en *Ibíd.* pp. 71-72.

Capítulo V: La democracia

[1] Guier, Enrique. *El General Francisco Morazán.* San José, Editorial Studivm UACA, 1982, p. 145.

[2] *Bosquejo de la República de Costa Rica.* New York, Imprenta de S.W. Benedict, 1851, pp. 4-5.

[3] Frase de Rafael Francisco Osejo citada en Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* p. 51.

[4] *Ibíd.*

[5] *Ibíd.*

[6] De Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América.* Tomo I. San José, UACA (Universidad Autónoma de Centro América), 1986, p. 62.

[7] Dalberg-Acton, J.E.E. "La Historia de la Libertad en la Antigüedad". En *Historia de la Libertad.* San José, Asociación Libro Libre, 1986, p. 23.

[8] De Tocqueville, Alexis. *Ob. cit.* p. 15.

[9] *Ob. cit.* pp. 41-42.

[10] Fernández Guardia, Ricardo. *Cartilla Histórica de Costa Rica.* San José, Imprenta Lehmann, 1984, p. 114.

[11] Un relato detallado de los hechos puede encontrarse en Pinaud, José María. *El 7 de Noviembre de 1889.* San José, Imprenta La Tribuna, 1942. (Según este estudio, hubo 7.000 costarricenses alzados en armas).

[12] *Ibíd.* p. 25.

[13] Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* p. 179.

[14] "El maestro García Monge". En *Revista de Archivos Nacionales.* Tomo IX. N° 7-8. San José, 1945, p. 341.

[15] *Cfr.* Bonilla B., Abelardo. *Historia y Antología de la Literatura Costarricense.* Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. San José, 1957, pp. 67-106.

[16] García Monge, Joaquín. "Ante el Monumento Nacional". En *Repertorio Americano.* Tomo III. 19[2] 3. Setiembre, 1921, p. 29.

[17] *Cfr.* Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* (1975), p. 201.

[18] García Monge, Joaquín. "Esto les dije". En *Repertorio Americano* XLVIII N[2]7. San José, junio de 1953, p. 108.

[19] Láscaris C., Constantino. *Ob. cit.* p. 205.

[20] Bonilla B., Abelardo. *Ob. cit.* 1957, p. 346.

[21] Picado, Teodoro. "Estudio biográfico del Lic. Ricardo Jiménez". (Discurso en la Academia Nicaragüense de la Lengua). *La Nación.* 15 de noviembre de 1958, p. 23.

[22] Publicado en *La Gaceta Oficial* N[2]179. 6 de agosto, 1926, pp. 1135-1136.

[23] Picado, Teodoro. *Ob. cit.* 1958, p. 24.

[24] Rodríguez Vega, Eugenio. *Los días de don Ricardo.* San José, Editorial Costa Rica, 1971, p. 169.

[25] *Ob. cit.* p. 214.

[26] *Ibíd.* p. 214.

[27] Publicado en *El Horizonte* N° 12. San José, 7 de diciembre 1877.

[28] La *Dinastía de los Conquistadores.* Segunda Edición. San José, EDUCA, 1976, p. 215.

[29] Alfaro Ramos, Johnny y otros. *La Evolución del Sufragio en Costa Rica.* Seminario de Graduación. San José, Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica, 1980. Contiene un pormenorizado análisis de las características del sufragio desde 1821).

[30] Stone, Samuel. *Ob. cit.* p. 219.

[31] En Stone, Samuel. *Ob. cit.* pp. 215-224 y 233-235; y, en especial, en el cuadro VI-5 se presenta la evolución de estas restricciones.

[32] *Ibíd.* p. 220.

[33] Citado por Salazar, Orlando. *El Sistema Electoral Costarricense: Un Análisis del Período 1889-1919.* Avances de Investigación N[2]20. San José, Centro de Investigaciones Históricas. Universidad de Costa Rica, 1986, p. 5.

[34] Salazar, Orlando. *Ob. cit.* pp. 4-7.

[35] *Ibíd.* p. 16.

[36] Salazar Mora, Orlando. *La Ley Electoral de 1925.* Avances de Investigación Nº 21. San José, Centro de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica. 1987.

[37] *Cfr.* Alfaro Ramos, Johnny y otros. *Ob. cit.* p. 30.

[38] Bell, John Patrick. *Guerra Civil en Costa Rica: los sucesos políticos de 1948.* 3a. edición. San José, EDUCA, 1985, p. 151.

[39] Bell, John Patrick. *Ob. cit.* pp. 151, 152, 155, 156, 157,160, 161, 162, 165,176, 218, 219. (Se respetan y trascriben las notas del texto de Bell).

II En términos generales, la Oposición ignoró las elecciones de 1938 y 1940, ya que su inclusión hubiera servido para desacreditar la memoria de León Cortés Castro, a quien presentaba como un mártir del derecho del sufragio.

III El caudillo civil es en Costa Rica un dirigente político que, por una combinación de carisma y anticarisma, desarrolla una amplia y leal popularidad personal. Es un concepto análogo al de caudillo, con la significativa diferencia de que no se trata de una figura militar. Tal como se usa el término en Costa Rica, el caudillo civil es el que desarrolla su popularidad en el campo y en los pueblos pequeños más bien que en las ciudades.

IV Fallas, Carlos Luis. *Mamita Yunai,* pp. 59-68. En esta novela autobiográfica, Fallas da un ejemplo de la que probablemente era la forma más flagrante de fraude: toda una comunidad de indígenas de Talamanca pasa por lo que para ellos era una farsa sin significado alguno, bajo la dirección de los inspectores de la votación, quienes regresan a la capital con los resultados de la votación que habían sido establecidos de antemano.

VIII *La Tribuna,* 19 de febrero de 1942, p. 1.

XII Acción *Demócrata,* 5 de noviembre de 1944, pág. 1.

[40] Con relación al Centro para Estudios de los Problemas Nacionales y a Acción Demócrata, *cfr.* Bell, J.P. *Ob. cit.* Capítulo VI: "Antecedentes de la Revolución del 48".

XIII *Ibídem,* 15 de junio de 1946, p. 1. Citado en (Bell, John Patrick. *Ob. cit.)*

XVIII Figueres Ferrer, José. *Estos diez años.* p. 21 (Folleto).

XIX *La Nación,* 20 de febrero de 1946, p. 1.

XX *Acción Demócrata,* 16 de febrero de 1946, p. 1.

XXI Durante el tercer período presidencial de Ricardo Jiménez, de 1936, el Partido Republicano Nacional logró un consenso nacional, que sólo tuvo débiles rivales en las elecciones de 1938-1940. Cañas, Alberto. *Los ocho años,* p. 71.

XXII Cañas, Alberto. *Los ocho años,* p. 71.

XXIV Picado, Teodoro. *El Pacto de la Embajada de México.* p.7. (Folleto).

XL La Nación, 13 de marzo de 1947, p. 1.

XLI *Ibíd.* 14 de mazo de 1947, p. 1.

XLII Diario de Costa Rica, 7 de febrero de 1947, p. 1.

XLIII *La Nación,* 15 de marzo de 1947, p. 1.

XLIV *Diario de Costa Rica,* 19 de julio de 1960, p. 2.

XLV *La Nación,* 23 de setiembre de 1947, p. 1.

XLVI *El Social Demócrata,* 27 de setiembre de 1947, p. 1.

XLVII Cañas, Alberto. *Los ocho años,* pp. 111-112.

XLVIII Las determinaciones están claramente definidas en el Código Electoral.

XLIV Cañas, Alberto. *Los ocho años,* p. 113.

L Puntarenas y Puerto Limón eran puntos fuertes (la elección de 1966 indica que todavía lo son) de los partidos gobiernistas, y la votación allí fue proporcionalmente más baja que en las otras provincias.

LI Maximiliano Koberg Bolandi, *Memorándums Koberg.* "Memorándum número siete", pl. Koberg ingresó al Tribunal Electoral en diciembre de 1947, para sustituir a Octavio Beeche, quien partió hacia Nueva Orleans por urgentes motivos de salud, y no regresó sino después de la revolución. Ante la insistencia de los otros miembros, Koberg Bolandi funcionó como presidente. Koberg preparó una serie de diez memorándums, a principios de la década de los cincuenta, sobre la crisis electoral.

LII *La Nación, 11* de febrero de 1948, p.1.

LIII Cañas, Alberto, *Los ocho años,* p.114.

LIV Rafael Obregón Loría, *Conflictos militares y políticos de Costa Rica,* p. 117.

LX Cañas, Alberto, *Los ocho años,* p.113.

LVI Citado por Bell, John Patrick: *Newsweek,* 2 de febrero de 1948, p.40. Cañas, Alberto. *Los ocho años,* p. 113.

LVII Koberg Bolandi, Maximiliano. *Memorándums Koberg.* "Memorándum Número Ocho" p. 23; y Cañas, Alberto, *Los ocho años,* p. 113.

[LVIII] Koberg Bolandi, Maximiliano. *Memorándums Koberg,* "Memorándum Número Nueve", p. 2. Cañas, *Los ocho años,* (p. 116) trata el tema del veredicto, pero asume claramente que el día estipulado por el Código era el 28 en vez del 25 de febrero.

[LXIV] Koberg Bolandi, Maximiliano. *Memorándums Koberg,* "Memorándum Número Nueve", p. 2.

[LX] (Citado por Bell, John Patrick) *Newsweek,* 15 de marzo de 1948, p. 42. *Newsweek* (9 de febrero de 1948, p. 32) describe así la composición del Congreso: 16 republicanos; vanguardistas; 21 oposicionistas.

[LXI] Avendaño, José Albertazzi. *La tragedia de Costa Rica,* p. 83.

[LXII] Comisión Política de Vanguardia Popular, *Cómo y por qué cayó la democracia en Costa Rica,* p. 10 (Folleto).

[LXIII] Según Cañas, Alberto. *(01). cit.,* p.107), Tavío se convirtió en un líder durante el intento de huelga general de julio de 1947. Mantuvo su negocio abierto durante todos los días de la huelga y el octavo día apareció con uniforme. Una de las dificultades que había enfrentado el gobierno costarricense era la renuencia de sus oficiales a usar la fuerza en contra de otros costarricenses. Tavío no tenía esos escrúpulos; jugó un papel importante hasta que partió hacia el exilio al final de la revolución.

[LXIV] La mejor descripción de los acontecimientos relacionados con la muerte de Valverde apareció en el *Diario de Costa Rica* del 7 el 8, el 11 y el 13 de diciembre de 1952. En Cañas, Alberto. *Los ocho años,* se encuentra una descripción más tendenciosa (pp. 117-118).

[LXV] Castro Esquivel, *José Figueres Ferrer,* p. 105.

Capítulo VI: El rompimiento con la sociedad previsora

[1] Trejos Escalante, Fernando. *Libertad y Seguridad.* San José, Costa Rica, Edic. ANFE, 1963, p. 164 y ss.

[2] Cañas, Alberto. "Chisporroteos", (Columna). *Diario La República.* San José, Costa Rica, 16 y 17 de julio de 1964.

[3] Centro para el Estudio de Problemas Nacionales (CEPN.) "Lo que el Centro es y pretende". *Surco* Nº 26, San José, Agosto de 1942, pp. 1-3.

[4] Centro para el Estudio de Problemas Nacionales. "Causas de desintegración económica e ideas para la solución temporal e inmediata de las subsistencias". *Diario de Costa Rica,* (Columna Acción del Centro), 22 de nov. de 1944, p. 5.

[5] CENP. "La propiedad enemiga: el movimiento cooperativista supone la existencia de un Estado que se inspira en los intereses del pueblo". *Surco.* San José, 14 de octubre de 1942, p. 3.

[6] Puede consultarse: CEPN. "Pensamos: queremos que el Seguro Social obligatorio sea definitivamente una realidad en Costa Rica". *Surco* Nº 22, San José, Abril de 1943, pp. 2-4. Y "Proyecto de Código de Trabajo". *Diario de Costa Rica.* (Columna Acción del Centro), 21 de abril de 1943, p. 3.

[7] Puede consultarse Durán y Marín. *El Centro para el estudio de problemas nacionales.* Tesis de grado. San José, Escuela de Historia Universidad de Costa Rica, 1983.

[8] CEPN. *Ideario Costarricense: Resultado de una encuesta nacional.* San José, 1943, p. 60.

[9] *Los ocho años.* San José, Edit. Liberación Nacional, 1968. p. 69.

[10] Castro E., Arturo. *José Figueres, el hombre y su obra.* San José, Editorial Imprenta Lehmann, 1955, p. 174.

[11] Araya Pochet, Carlos. *Historia de los Partidos Políticos: Liberación Nacional.* Tesis de grado. San José, Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica, 1968, p. 33.

[12] *E1 Social Demócrata.* "Por qué somos un partido permanente". San José, 7 de agosto de 1948, p. 2.

[13] *Cfr.* Aguilar Bulgarelli, Oscar. *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948.* San José, Editorial Costa Rica, 1969, p. 256. El Pacto dice:

> 1.— La Junta Revolucionaria gobernará al país sin Congreso durante un período de dieciocho meses a partir del ocho de mayo en curso. Expirado dicho término podrá solicitar a la Asamblea Constituyente una prórroga por seis meses si lo considera necesario para sus labores.
> 2.— La Junta Revolucionaria convocará al pueblo a elecciones para escoger representantes a una constituyente. Dichas elecciones se verificarán el día ocho de diciembre del corriente año. La Asamblea se instalará el día quince del mismo mes.
> 3.— La Junta Revolucionaria designará inmediatamente una comisión que redacte un proyecto de Constitución para serle sometido a la Constituyente.
> 4.— La Junta reconocerá y declarará inmediatamente que el ocho de febrero último fue legítimamente electo Presidente de Costa Rica don Otilio Ulate Blanco.
> 5.— La Junta pedirá a la Asamblea Constituyente que ratifique la elección de don Otilio Ulate Blanco, para que ejerza el poder en el primer período constitucional de la Segunda República, que en ese caso concreto no excederá de cuatro años.
> 6.— La Junta integrará el Tribunal Nacional Electoral con los señores Lic. Víctor Guardia Quirós y Lic. don José María Vargas Pacheco. Como suplente el Lic. don Jaime Solera Bennett.
> 7.— Ambas partes signatarias de este acuerdo se comprometen formalmente a que no se ejerzan en el país actividades de carácter político electoral durante un período de seis meses a partir de esta fecha.
>
> *San José, 1º de Mayo de 1948.*
> *Otilio Ulate B. - José Figueres*

[14] *Ibíd.* p. 255; y Chavarría López, Mayra. *El Gobierno de Facto de 1948-1949.* Tesis de grado. Licenciatura en Historia. San José, Universidad de Costa Rica, 1973, pp. 75-80.

[15] Aguilar Bulgarelli, Oscar. *Costa Rica y sus hechos políticos. Ob. cit.* pp. 227233.

[16] *Asamblea Nacional Constituyente.* Imprenta Nacional. 1951.

[17] Aguilar Bulgarelli, Oscar. *La Constitución de 1949.* San José, 1974, pp. 55-58.

[18] Zeledón, Marco Tulio. *Historia Constitucional de Costa Rica en el bienio 194849.* San José, Imprenta La Nación, 1950, p. 23.

[19] Gil Pacheco, Rufino. *La Nacionalización Bancaria.* San José, Editorial Eloy Morúa, 1961, p.12. *Ob. cit.* p. 57

[20] *Ibíd.,* pp. 18.

[21] *Ibídem,* pp.12

[22] Dicha Comisión estuvo integrada por Fernando Volio Sancho, Fernando Baudrit Solera, Manuel Antonio González, Fernando Lara Bustamante, Rafael Carrillo Echeverría, Fernando Fournier A., Eloy Morúa Carrillo, Abelardo Bonilla, Rodrigo Facio Brenes. Don Manuel Antonio González, Don Fernando Lara y Don Abelardo Bonilla fueron representantes del Ulatismo, en ella incorporados, en virtud del Pacto Ulate-Figueres.

[23] Rovira Mas, Jorge. *Estado y Política Económica en Costa Rica, 1948-1970.*3ª. Edición. Editorial Porvenir, p. 45.

[24] *Ibíd.* p. 54.

[25] Para mayores detalles, puede consultarse Aguilar Bulgarelli, Oscar. *La. Constitución de 1949. Ob.cit.,* y Zeledón, Marco Tulio. *Historia Constitucional de Costa Rica en el bienio 1948-49. Ob. cit.*

[26] República de Costa Rica. "Proyecto de Constitución Política 1949". En *Asamblea Nacional Constituyente.* OBCD, pp. 23-28.

[27] Araya Pochet, Carlos. *Historia de los Partidos Políticos: Liberación Nacional.* San José, Editorial Costa Rica, 1968, p. 62.

[28] Facio, Rodrigo. "La Constitución de 1949 y la tendencia institucional". En *Revista de la Universidad de Costa Rica* N[2]. 13, San José, 1956.

[29] Facio, Rodrigo. 'Planificación Económica en régimen democrático". En *Revista de Ciencias Sociales,* Universidad de Costa Rica, N. 4, Nov. de 1959, p. 57.

[30] República de Costa Rica. *Constitución Política* (7 de Nov.1949, Art. XIII, capítulo único). San José, Imprenta Nacional. 1962.

[31] Valverde B., Cecilia. "La Libertad Dividida". En *Revista Crónica,* N²1-83. San José, Universidad Autónoma de Centro América, p. 58.

[32] *Cfr.* Hayek F., Friedrich. *Law, Legislation and Liberty.* Tomo I, Capítulo 1. Tomo II, Capítulo 7. Tomo III, Epilogo. The University of Chicago Press, 1973, 1976 y 1979.

[33] *Liberalismo: 25 años de ANFE.* San José, ANFE, 1984, pp. 89-90.

[34] "El Hombre y la Gente". Madrid, *Revista de Occidente,* 1958, p. 310.

[35] *Ibíd.* p. 103.

[36] Edmond. *Reflections on the Revolution in France.* New York, Rinehart and Co., 1959, p. 103.

[37] *Ibíd.* p. 103.

[38] *Ibíd.* pp. 303-304.

[39] Hayek, Friedrick. *Law, Legislation and Liberty. Ob. cit.* Tomo 1. p. 44.

[40] *Ibíd.* p 44.

[41] Smith, Adam. *Theory of Moral Sentiments.* Indianapolis, Liberty Classics, 1976, p. 160.

[42] Ferguson, Adam. *Institutes of Moral Philosophy.* Edinburgh, 1785. p. 189.

Capítulo VII: Estructura política: La presidencia imperial

[1] Montesquieu, Carlos de Secondat. *El Espíritu de las Leyes. Ob. cit.* p. 149.

[2] CODESA, corporación estatal creada por Ley 5122 del 16 de noviembre de 1972. *Cfr.* Vega Martínez, Mylena, *El Estado Costarricense de 1974 a 1978.* San José, Tesis Universidad de Costa Rica, 1980. p. 31 y siguientes.

[3] RECOPE es la única refinadora de petróleo del país. "Se fundó en 1963 con una participación estatal del 15%. A partir de 1973, el Estado controló el 65% de las acciones y en 1974 se apoderó del total de ellas". Sojo, Ana. *Estado Empresario y Lucha Política en Costa Rica.* San José, EDUCA, 1984, p. 169.

[4] ANFE. *Derechos Humanos y Eficiencia Económica.* San José, Edic. de ANFE (recoge las exposiciones en un simposio sobre el tema de los derechos del consumidor y los derechos del contribuyente). 1985.

[5] "El Poder Legislativo en Costa Rica". En *Modelo Político Costarricense.* San José, ANFE, 1984, pp. 54-56 y 60.

[6] *Cfr.* Título II de la *Ley de Reforma Tributaria: Ley de Consolidación de Impuestos Selectivos de Consumo.*

[7] *Cfr.* decretos 4432-H del 24 de diciembre de 1974; decreto 11720-MEIC-H del 31 de julio de 1980; decreto 12913-MEIC-H del 3 de setiembre de 1981.

[8] Publicada en *La Gaceta Oficial* del 3 de enero de 1976.

[9] Montesquieu, Carlos de Secondat. *Ob. cit.* p. 151.

[10] ANFE, publicación en el diario La *Nación,* 19 de febrero de 1984, p. 11-A; *La Nación,* editorial del 17 de febrero de 1984, p. 14.

[11] Ulate, Otilio. *A la Luz de la Moral Política.* Primera Edición. Editado por Olga Marta Ulate. Noviembre, 1976, pp. 50-51.

[12] I*bíd.* pp. 68-69.

[13] *La Democracia en América. Ob. cit.* p. 85.

[14] *Ibíd.* p. 59.

[15] *Ibíd.* p. 64.

[16] *Ibíd.* p. 66.

[17] *Ibíd.* p. 65.

[18] Costa Rica se divide en Provincias; cada Provincia en Cantones que poseen una Municipalidad, y los Cantones en Distritos.

Capítulo VIII: Estructura productiva: proteccionismo neomercantilista

[1] Citado en De Soto, Hernando: *El Otro Sendero.* Instituto Libertad y Democracia. 6ª. edic. Bogotá, Editorial Printer, Colombiana, 1987, p. 251.

[2] González Vega, Claudio: *Temor al Ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70.* San José, Editado por Academia de Centro América, 1984. p. 17. p. 37.

[3] ANFE. *El Modelo Económico Costarricense.* San José, Ediciones ANFE, 1980.

[4] *Cfr.* n.1 del presente capitulo.

Capítulo IX: Estructura social: neofeudalismo

[1] Cerdas, Rodolfo. *Formación del Estado de Costa Rica. Ob. cit.* p. 61. En este libro se hace referencia a:

—(a) Sánchez, Luis Alberto. *Historia General de América.* Tomo I. 7[1]. Edición. Santiago de Chile, Ercilla S.A. 1963, p. 337.
—*(b)* *Cfr.* Ots Capdequi. *Ob. cit.* p. 18.

[2] Tesis expuesta en Rangel, Carlos. *El Tercermundismo.* Tercera edición, Caracas, Monte Ávila C.A., 1982. Rangel, Carlos. *Del Buen Salvaje al Buen Revolucionario.* 10ª edición. Caracas, Monte Ávila, 1982.

[3] Esta tesis fue originalmente expuesta por el autor en la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa): reunión en San José de Costa Rica para analizar el problema centroamericano. Marzo de 1980. Se generaliza para América Latina en lo que sigue.

[4] Friedman, Milton y Rose. *Free to Choose.* New York, Avon Books, 1979, pp. 106- 110.

[5] *Cfr.* Sauma Fiatt, Pablo. *Los programas estatales de Alimentación y Nutrición: Análisis de su impacto redistributivo en 1982.* Documento de Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencia Económica. San José, Universidad de Costa Rica. 1986, p. 40. Según Sauma, el 33% del gasto total en esos programas estatales de alimentación y nutrición se emplea en pago de su personal, lo cual quiere decir que menos de un 67% del gasto llega a sus beneficiarios pues faltan de excluir otros costos de administración. En la rama de comidas servidas en Comedores Escolares y en los CEN-CINAI (otros centros de alimentación para niños y mujeres en estado de embarazo o lactancia) el gasto en servicios personales sube aun 40.6% según la misma fuente. En el IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social), creado para socorrer a grupos pobres los gastos en servicios personales en 1989 según su presupuesto alcanzan un 41.9%, dejando menos de un 58.1% para sus beneficiarios.

6 Céspedes, Víctor Hugo y González, Ronulfo. *Evolución de la Pobreza en Costa Rica.* San José, Editorial Academia de Centro América, 1989, Cuadro NQ 2, p. 23.

[7] Mesa-Lago, Carmelo. *Análisis Económico de los Sistemas de Pensiones en Costa Rica y Recomendaciones para su Reforma.* Informe especial del Proyecto de Asistencia Técnica. San José, Ministerio de Planificación / Banco Mundial. Mimeografiado. 1988, p. 4.

[8] *Ibíd.* pp. V y VI. Los datos de este párrafo también son tomados de este informe, pp. IV, V y cuadro 4. El mismo informe, pp. 24-25 y cuadros 11-12, demuestra algunos de los elementos regresivos de estos sistemas.

9 Respecto a la desigualdad y a la evaluación de la pobreza, *cfr.* Baldares, Manuel de Jesús. *La Distribución del Ingreso y los sueldos en Costa Rica.* San José, Editorial Costa Rica, 1985; y Céspedes, Víctor Hugo y González, Ronulfo. *Ob. cit.* Esta última obra contiene una exposición de los principales libros sobre el tema, escritos con relación a Costa Rica. De estas fuentes, se concluye que hay mayor pobreza en las zonas rurales; que la desigualdad es mayor en los cantones con más alto ingreso promedio; que el porcentaje de asalariados es menor

entre los pobres; que la principal diferencia entre pobres y no pobres radica en el ingreso por ingreso-habiente y, luego, por número de dependientes y por desempleo; y que la pobreza se incrementó inicialmente con la crisis, con mayor fuerza en las zonas urbanas.

[10] Sobre el tema, consultar la exposición más amplia del autor en el simposio sobre Derechos Humanos y Eficiencia Económica. San José, Editado por ANFE, 1985, p. 189-205.

Capítulo X: La crisis

[1] Rodríguez, Miguel Ángel. *De las Ideas a la Acción.* San José, Editado por Gabriel Bonilla, 1988, pp. 259-267, 269-273, 286-289.

[2] Resalto en este capítulo los aspectos estructurales del desarrollo de la crisis. Claro esta que, además, en su gestación y en la determinación del momento de su aparición influyeron elementos coyunturales internos y externos. *Internos* como la política de gasto creciente en la parte que en su origen no dependió del modelo de sustitución de exportaciones; como el abuso en el uso del endeudamiento externo que, aunque parezca increíble, en plena bonanza, entre 1976 y 1977, paso de 646 a $834 millones, lo que equivalió a 29% de incremento en un solo año; precisamente en un momento en que esa bonanza debió de haber servido para disminuir la deuda, con miras al beneficio del futuro muy inmediato; otro elemento interno fue la forma en que nos afectaron los cambios bruscos en el mercado internacional de capitales, consecuencia de las extraordinarias ganancias de los países petroleros, lo que hizo muy fácil el acceso al crédito externo y muy difícil el futuro de los costarricenses (y lo mismo ocurrió en otras naciones, cuyos gobernantes procedieron de manera similar a como se procedió en Costa Rica).
Externos como la inflación mundial y los altos tipos de interés, la recesión de fines de la década de 1970 y principios de la actual en los países industrializados, la segunda crisis petrolera, la caída en el precio de materias primas y la volatilidad en los términos de su intercambio, la violencia en Centro América y la pérdida de vitalidad de las corrientes comerciales en Mercado Común Centroamericano debido a causas políticas y a la caída en las demandas internas. (Véase: González Vega, Claudio: *Temor al ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70.* San José, Editado por Academia de Centro América, 1984).

[3] Fuente: Banco Central de Costa Rica y Consejeros Económicos y Legales (COUNSEL).

[4] Monge, Luis Alberto. *Mensaje del 1º de mayo a la Asamblea Legislativa.* San José, Imprenta Nacional, 1983, p. 14.

[5] Fuente: Banco Central de Costa Rica y COUNSEL.

[6] *Cfr.* "Deuda Externa y Bancos Comerciales". *La Nación.* San José, 19 de diciembre de 1986, p. 15.

[7] *Revista Visión.* "El Nudo de la Deuda". (Artículo sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos). 24 de agosto de 1987, pp. 6-14.

[8] Fuente: Banco Central de Costa Rica y COUNSEL.

[9] En efecto, el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, sin incluir las donaciones y transferencias unilaterales ni el pago de intereses u otras rentas de la inversión, fue negativo en $297.4 millones en 1987, y negativo en $59.3 mi-iones en 1988, señalando así un financiamiento neto del exterior hacia el país. Esto significa que ha habido más ahorro extranjero hacia Costa Rica, que salida de ahorro del país. En efecto, los Ingresos de Capital y transferencias han sido mayores a la Amortización a la deuda y pago de intereses neto en las siguientes cifras:

Año	Millones de US $
1980	84.2
1981	154.3
1982	102.0
1983	69.0
1984	139.9
1985	285.7
1986	62.2
1987	125.6

(La fuente de las cifras en esta nota, son COUNSEL y Banco Central de Costa Rica).

[10] Definida la deuda interna como la del sector público consolidado con el Banco Central de Costa Rica. Fuente: Banco Central de Costa Rica y COUNSEL. Los datos en colones constantes son 1609.4 en 1966; 2183.4 en 1969; 3639.0 en 1977; 7206.0 en 1981; 4953.0 en 1985 y 7009.8 en 1988. (Fuente: COUNSEL y Banco Central de Costa Rica).

Capítulo XI: Lo mejor de la sociedad previsora

[1] Ediciones Paulinas, Bogotá, 1979, N[2] 80, p. 44.

[2] *Sollicitudo Rei Socialis.* Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, p. 24.

[3] Kretzer, R.D. *El rol ordenador del Estado como tarea central en la Economía Social de Mercado.* Conferencia en San José, Hotel Sheraton Herradura, 7-89 de octubre de 1987. Auspiciado por el CIEDLA.

[4] Gorvachev, Mikhail. *Perestroika.* New York, Harper and Row Publishers, 1987, p. 31.

[5] La obra clásica de este desarrollo es la de Buchanan, James M. y Tullock, Gordon. *The Calculus of Consent.* Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.

Capítulo XII: Una democracia participativa: Los cambios políticos y jurídicos

[1] *Cfr.* Jiménez, Mario Alberto. "Desarrollo Constitucional de Costa Rica", en *Obras Completas,* Tomo II. San José, Editorial Costa Rica, 1962.
—Peralta, Hernán. *Las Constituciones de Costa Rica* (Estudio preliminar). Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.
—Facio, Rodrigo. "La Constitución Política de 1949", en *Revista de la Universidad de Costa Rica,* 1•12. 13, 1956.
—Vargas Bonilla, Ismael. *Lecciones de Derecho Constitucional.* San José, Universidad de Costa Rica (Departamento de Publicaciones), 1965, p. 22.
—Gutiérrez, Carlos José. "Síntesis del Proceso Constitucional", en la obra colectiva *Derecho Constitucional Costarricense. Ensayos.* San José, Editorial Juricentro, 1983.
—Ortiz O., Eduardo. "Costa Rica: Estado Social de Derecho", en *Revista de Ciencias Jurídicas.* No. 29. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados, mayo-agosto 1976.
—Muñoz, Hugo. *La Asamblea Legislativa en Costa Rica.* San José, Editorial Costa Rica, 1977.
—Aguilar Bulgarelli, Oscar. *La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyecciones.* San José, Editorial Costa Rica, 1973.

[2] Por Ley 7107 (noviembre de 1988), se volvió al sistema de un solo Ministro en la Junta Directiva del Banco Central. Además, los nombramientos se hacen durante todos los años y no sólo al inicio del gobierno. Sin embargo, se mantiene el Presidente Ejecutivo nombrado por el Consejo de Gobierno.

[3] Artículo 4, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N²1552. 23 de abril de 1953.

[4] *Cfr.* Capítulo XIII. Título "Las Garantías Económicas".

[5] *La Prensa Libre.* San José. 9 de setiembre de 1987. El Lic. Alberto Cañas, en un comentario favorable a este proyecto, señaló que el nombre de la circunscripción para elegir diputados no debe ser "distrito congresional", sino "legislativo". Me parece acertada su sugerencia, pero mantengo el nombre en este libro para que haya congruencia con el texto del proyecto de ley presentado.

[6] Rodríguez, Miguel Ángel. *De las Ideas a la Acción. Ob. cit.* pp. 202, 203, 204.

[7] *Ibíd.* p. 205.

[8] Un proyecto de cambio constitucional estableciendo estos principios, fue propuesto en octubre de 1988 por el autor a la Asamblea Legislativa.

[9] Ortiz, Eduardo. "De una reforma desafortunada". La *Nación.* San José, 3 de mayo de 1984.

[10] *Cfr.* Capítulo VII, Título "Debilitamiento del Régimen Municipal". pp. 177178.

[11] Rodríguez, Miguel Ángel. *El Orden Jurídico de la Libertad. Ob. cita* pp. 125.

[12] *Ley General de la Administración Pública.* Culturart, San José, 1986. Artículos 113 y 114, p. 37.

Capítulo XIII: Una economía eficiente: las garantías económicas

[1] Rodríguez, Miguel Ángel. *De las Ideas a la Acción. Ob. cit.* pp. 315-319.

[2] *Ibíd.* Artículo 78. p. 318.

[3] *Ibíd.* Artículo 79. p. 319.

[4] *Ibíd.* Artículo 80. p. 319.

[5] *Ibíd.* Artículo 76. p. 318. El tema tiene un mayor desarrollo en "El Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas". Capítulo XII de esta obra.

[6] Thurow, Lester C. *The Zero-Sum Solution.* New York, Simon and Schuster. 1985, p. 382.

[7] El desarrollo de este punto se halla tratado por el autor en "Liberación Financiera y Comercial: Secuencia y Magnitud". *Ciencias Económicas,* Volumen V, número 2. San José, Universidad de Costa Rica, 1985.

[8] *Cfr.* notas 5 y 6 de la Introducción.

[9] *Cfr.* título "La participación libre debe ser competitiva" en el capítulo XI.

[10] *Cfr. El Otro Sendero.* México, Editorial Diana, 1987, p. 298-307.

[11] *Ibíd.* p. 306.

[12] Von Mises, Ludwig. *Burocracia.* Madrid, Unión Editorial S.A., 1944. Capítulos 3 y 4, en especial páginas 67-76.

[13] Rodríguez, Miguel Ángel. *De las Ideas a la Acción. Ob. cit.* pp. 241-157.

[14] *Cfr.* Capítulo XV, título "La Atención Médica".

[15] *Cfr.* Capítulo VIII, título "Protección Arancelaria y Substitución de Exportaciones".

[16] La Comisión Sanford en su "Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica". *Poverty, Conflict and Hope: A turning point in Central America.* Duke University Center for International Development Research Durham N.C. Febrero de 1989, recomienda un enfoque similar de cambio para América Central.

[17] *Cfr.* títulos "Las Garantías Económicas" en este Capítulo, y "El Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas" en Capítulo XII. También la referencia señalada en la nota 1 de este capítulo. (Las propuestas O y g) se contemplan en detalle, en el Proyecto de Ley que pretende incluir un nuevo capítulo de Garantías Económicas Sociales en la Constitución).

[18] Me refiero a quiebras de entes financieros, ocurridas a fines de 1987y comienzos de 1988.

[19] Vogel, Robert C. "Impacto del Crédito Agropecuario Subsidiado sobre la Distribución del Ingreso en Costa Rica" en: Adams, Dale W., González Vega, Claudio y Pischke, J.D. Editores. *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: Una Nueva Visión.* San José, Costa Rica, Ohio State University, 1987, pp. 146-149.

[20] *Cfr.* Rodríguez, Miguel Ángel. *De las Ideas a la Acción. Ob. cit.* pp. 248-249 y 252-254.

[21] La reciente Ley 7107 del 4 de noviembre de 1988, significa un importante paso en la dirección correcta con respecto a muchos de estos temas.

[22] *Cfr.* nota 8 del Capítulo X.

[23] Un proyecto de seguro de riesgo político, fue enviado por el autor a la Asamblea Legislativa, en noviembre de 1988.

Capítulo XIV: Una sociedad culta: educación y cultura

[1] Rodríguez, Miguel Ángel. *De las Ideas a la Acción. Ob. cit.* pp. 37-51.

[2] Concilio Vaticano II. *Ob. cit.* Constitución de la Iglesia en el Mundo Actual. 75, p. 381.

[3] Se debe reconocer, como un importante avance, el restablecimiento de las pruebas de bachillerato ya efectuado y el de las pruebas de conclusión de estudios primarios por ejecutarse.

[4] Concilio Vaticano II. *Ob. cit. Declaración sobre la Educación Cristiana de la Juventud,* p. 816.

[5] *Ibíd.* p. 813.

Capítulo XV: Una sociedad justa y solidaria: el reencuentro de la fraternidad

[1] *Cfr.* Capítulo IX.

[2] *Cfr.* Capítulos III y IV.

[3] Aunque los datos sobre distribución de la riqueza, están normalmente sujetos a error, siempre es posible utilizarlos "con un grano de sal" para hacer comparaciones relativas. En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988* (editado por el Banco Mundial, Washington, D.C., 1988), el cuadro 26, sobre distribución del ingreso —participación porcentual en el ingreso familiar, por grupos percentiles de las unidades familiares—, basado en datos de países durante los años 1970 a 1985, permite sostener la afirmación de que la distribución de la riqueza en la India o Egipto es más "equitativa" (igualitaria) que en Costa Rica. Mientras el 20% más pobre en Costa Rica participa únicamente del 3.3% del producto nacional bruto (al año 1971), esa participación fue en Egipto del 5.8% y en la India del 7%. Mientras el10% más rico en Costa Rica participa del 39.5% del producto nacional bruto, el 10% más rico de Egipto participa del 33.2% y en la India del 33.6%. Los datos de Costa Rica pertenecen al año 1971. Las investigaciones más recientes permiten sostener que la brecha, desde 1971 a la fecha, lejos de haber disminuido, ha aumentado considerablemente. Sobre el tema en Costa Rica, aunque sin pretender indagar las causas, *cfr.* Céspedes, Víctor Hugo. *Evolución de la Distribución del Ingreso en Costa Rica.* Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, San José. Noviembre de 1979; Baldares, Manuel de Jesús. *La Distribución del Ingreso y los sueldos en Costa Rica. Ob. cit.;* Céspedes, Víctor Hugo y González, Ronulfo. *Evolución de la Riqueza en Costa Rica. Ob. cit.*
Conforme hemos avanzado en la senda de la estatización y de la "socialización" —acelerada durante los años 70s—, la distribución de la riqueza es cada vez menos "igualitaria", lo que contradice la propia "justificación" de la intervención estatal en la economía y en los otros ámbitos de la vida social.

[4] En efecto: en Hong Kong y Singapur, países capitalistas donde el Estado ha rehusado intervenir en la economía y en la acción social y que hace 40 años eran, en general, más pobres que Costa Rica, los avances sociales y económicos son impresionantes. En materia de distribución de la riqueza, por ejemplo, el 20% más pobre en Hong Kong, participa del 5.4% del PIB en comparación con el 3.3% costarricense. E110% más rico en Hong Kong, participa del 31.3% frente al 39.5% costarricense. Agréguese a ello que el per cápita de Hong Kong y de Singapur en el año 1986 era de US $6.910 y US $7.410 respectivamente; mientras que en Costa Rica, en el mismo año, no llegó a los 1.500 dólares. La expectativa de vida al nacer, en Hong Kong y Singapur, es superior o similar a la costarricense (74 años); el porcentaje de escolaridad en los niveles primario, secundario y terciario, es bastante superior en esos países que en Costa Rica; mientras que el analfabetismo es bastante menor en Hong Kong y Singapur que en Costa Rica. Los datos citados pueden encontrarse en los cuadros 1, 26, 29 y 30 del Informe sobre el Desarrollo Mundia11988, anteriormente citado en n.(3). (Los datos sobre desigualdad en Costa Rica, para los años 1961, 1971 y 1983, están tomados de Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. *Ob. cit.* Cuadros 37 y 42). Con relación a las comparaciones sobre desigualdad entre países y en Costa Rica, a través del tiempo, se debe tener en cuenta la restricción adicional a su validez, que surge porque, en el proceso de desarrollo, el crecimiento del ingreso de todos los grupos, incluyendo a los más pobres, puede ser inicialmente o en etapas intermedias, acompañado de un mayor nivel de desigualdad. Incluso, en el caso de Costa Rica, un análisis cantonal señala mayor desigualdad en los que tienen un ingreso promedio mayor —al menos cuando se mide el ingreso con ba-

se en los salarios—, lo que es también una limitación. *Cfr.* Baldares, Manuel de Jesús. *Ob. cit.* pp. 62-64, 106 y 113, sobre relaciones en Costa Rica entre pobreza y desigualdad; y pp.132-135, con relación a que la desigualdad salarial es menor que la desigualdad del ingreso total.

[5] *Cfr. Ob cit.* Números 55 y 57, pp. 21-22.

[6] *Cfr.* Capítulo IX. pp. 267-270.

[7] DINADECO (Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad), es una unidad gubernamental central del esquema de asociaciones de desarrollo comunal en Costa Rica.

[8] Friedman, Milton y Rose. *Free to choose. Ob. cit.* p. 108.

[9] Rodríguez, Miguel Ángel. *El Orden Jurídico de la Libertad. Ob. cit.* p. 98.

[10] *Ibíd.* pp. 99-100.

[11] *Ibíd.* p. 100.

[12] *Ibíd.* pp. 100-101.

[13] Francisco Bayó presentó el gasto del Régimen de Hacienda a 020.500 millones para 1995. Su costo, en 1988, fue del orden de 0800 millones. La Nación. 28 de Febrero de 1989.

[14] Mesa-Lago, Carmelo. *Análisis Económico de los Sistemas de Pensiones en Costa Rica y Recomendaciones para su Reforma. Ob. cit.* p. VII.

[15] Señalado en Mesa-Lago, Carmelo. *Ob. cit.* p. VIII. Resume así los problemas financieros y económicos de los sistemas de pensiones:
"A principios de 1988, se hizo una proyección sobre el costo total de todas las pensiones para el Estado en 1985-1999. El costo para IVM se calculó proyectando los salarios cotizables y aplicándoles las cotizaciones estatales de 4.75 por ciento como empleador y 0.25 por ciento como tal. El costo de las pensiones de los regímenes especiales se estimó con base en proyecciones de las pensiones vigentes y futuras. Las proyecciones, con ciertos ajustes y cálculos adicionales, indican lo siguiente: (a) en colones constantes en 1985, el costo total de ambos sistemas aumentará 2.6 veces en el período, de 06.892 a 017.964, pero la proporción (sobre el costo total para el Estado) de las pensiones de regímenes especiales crecerá de 86 a 92 por ciento; (b) también en colones constantes, la carga del Estado como porcentaje del PIB aumentará de 3.6 por ciento en 1985 a de 5 a 6.3 por ciento en 1999 según se utilicen diversos supuestos de la tasa de crecimiento del PIB; (c) el costo total de las pensiones (añadiendo la parte no financiada por el Estado) se proyecta de manera muy gruesa entre 9 y 10 por ciento del PIB en 1999 (en 1985 el costo total de la seguridad social, incluyendo otros programas además de las pensiones, fue del 10 ó 12 por ciento, (según dos estimados diversos) uno de los tres más altos de América Latina); y (d) teniendo en cuenta tres supuestos de inflación —baja, media y alta— el costo total para

el Estado en 1999 será, respectivamente, 072.712, 083.619 y 094.525 millones. Aun si Costa Rica tuviera éxito en la próxima década en reestructurar su economía para retornar al período de crecimiento sostenido de 1960-1980, no sería capaz de soportar dicha carga; más aún, dicha carga (especialmente la de los regímenes especiales) será un obstáculo formidable en la vía hacia la recuperación económica".

[16] *Cfr.* Capítulo IX, título: "Paternalismo: Un modelo social regresivo".

[17] *Cfr.* Rodríguez, Miguel Ángel. *De las Ideas a la Acción. Ob. cit.* Artículo 82. p. 319.

[18] *Ibíd.* pp. 83-88.

[19] *Cfr.* Laborem Exercens en *Encíclicas y otros documentos Vol. I.* San José, Libro Libre, 1985, p. 258.

Bibliografía

"Acta de la diputación provincial de León". En **Documentos históricos posteriores a la Independencia.** Tomo I. Gobierno de Costa Rica. Setiembre de 1923.

Adams, Dale W., González Vega, Claudio y Pischke, J.D. Editores. **Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: Una Nueva Visión**. San José, Costa Rica, Ohio State University, 1987.

Aguilar Bulgarelli, Oscar. **La Constitución de 1949**. San José, Editorial Costa Rica, 1974.
José Santos Lombardo. San José, Ministerio de Cultura, 1973.
La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyecciones. San José, Editorial Costa Rica, 1973.
Costa Rica y sus hechos políticos de 1948. San José, Editorial Costa Rica, 1969.

Aguilar Machado, Alejandro. "El Pbro. don Florencio del Castillo". En **Miscelánea.** San José, Editorial Aurora Social Ltda., 1948.

Alfaro Solano, Guillermo. **Apuntes sobre la universalización de los seguros sociales.** Tesis de grado. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1971.

Araya Pochet, Carlos. **Historia de los Partidos Políticos: Liberación Nacional.** Tesis de grado. San José, Escuela de Historia Universidad de Costa Rica, 1968.

Arce, Jorge. **Proyecto de Reestructuración del Plan de Estudios de la Escuela Normal de Costa Rica y elaboración de programas**. San José, Publicaciones del Ministerio de Educación Pública, 1956.

Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE). **Derechos Humanos y Eficiencia Económica.** San José, Editado por ANFE, 1985.
Liberalismo, 25 años de ANFE. San José, Editado por ANFE, 1984.
El Modelo Político Costarricense. San José, editado por ANFE, 1984.
El Modelo Económico Costarricense. San José, Ediciones ANFE. 1980.

Ávila Bolaños, Olger. **La sociedad itineraria de Costa Rica 18431854**. Tesis de grado. San José, Universidad de Costa Rica, 1971.

Azofeifa, Isaac Felipe. "Teoría y práctica en la reforma educativa de don Mauro". En **Revista de la Universidad de Costa Rica**. Nº.12. San José, Noviembre de 1955.

Baldares, Manuel de Jesús. **La Distribución del Ingreso y los sueldos en Costa Rica.** San José, Editorial Costa Rica, 1985.

Barrientos, Marcial. "Versión histórica del Partido Reformista". En **Surco.** Nº.35. San José, mayo de 1943.

Bell, John Patrick. **Guerra Civil en Costa Rica: los sucesos políticos de 1948**. 3a. Edición. San José, EDUCA, 1985.

Blanco Segura, Ricardo. **Monseñor Sanabria**. San José, Editorial Costa Rica, 1962.
Historia eclesiástica de Costa Rica. San José, Editorial Costa Rica, 1967.

Bonilla Baldares, Abelardo. **Historia y Antología de la Literatura Costarricense**. San José, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1957.

Buchanan, James. **The limits of Liberty**. Chicago, The University of Chicago Press, 1975.

Buchanan, James M. y Tullock, Gordon. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.

Burke, Edmond. **Reflections on the Revolution in France**. New York, Rinehart and Co., 1959.

Calderón Guardia Rafael Ángel. "Exposición de motivos y texto del proyecto de reforma constitucional". En **La obra social del Presidente Calderón Guardia**. San José, Imprenta Nacional, 1946. Mensaje Inaugural al Congreso. San José, Imprenta Nacional, 1940

Cañas, Alberto. **Los ocho años**. San José, Edit. Liberación Nacional, 1968.
Chisporroteos. Columna Diario La República, San José, Costa Rica, 16 y 17 de julio de 1964.

Carvajal, Zulay y Salazar M., Gladys. **Análisis histórico de la reforma a la enseñanza media del año 1964 y el Plan Nacional de Desarrollo Educativo de 1972.** Tesis de grado. San José, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, 1981.

Castro E., Arturo. **José Figueres, el Hombre y su Obra.** San José, Editorial Imprenta Lehmann, 1955.

Castro Madriz, José María. Gobierno de Costa Rica. **Inauguración de la Universidad de Santo Tomás del Estado Libre de Costa Rica.** San José, Imprenta del Estado, sin fecha.

CEMEDA. "Estudio sobre el desarrollo histórico, relaciones y características de la educación de adultos y la educación técnica en el sistema de educación formal de Costa Rica" (Informe final). San José, 1982.

Centro para el Estudios de Problemas Nacionales (CEPN). Causas de desintegración económica e ideas para la solución temporal e inmediata de las subsistencias, en **Diario de Costa Rica.** Columna Acción del Centro, 22 de Nov. de 1944.
"Educación Laica". En revista **SURCO** No. 47, mayo junio 1944.
Diario de Costa Rica: Columna Acción del Centro: Proyecto de Código de Trabajo. 21 de abril de 1943.
Ideario Costarricense: Resultado de una encuesta nacional. San José, 1943.
"Lo que el Centro es y pretende", en **Surco** N. 26, San José, Agosto de 1942.

Cerdas Cruz, Rodolfo. **Formación del Estado de Costa Rica. 2¹.** edición. San José, Universidad de Costa Rica, 1966.

Céspedes, Víctor Hugo y González, Ronulfo. **Evolución de la Pobreza en Costa Rica.** Editorial Academia de Centro América. 1989.
"Evolución de la Distribución del Ingreso en Costa Rica". San José, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, Noviembre de 1979.

Concilio Vaticano II. **Constituciones, Decretos, Declaraciones.** Madrid, Editorial Católica S.A., 1965.

Cortés Chacón, Rafael. **El pensamiento de Omar Dengo en la educación costarricense.** San José, Universidad de Costa Rica. Escuela de Pedagogía, Imprenta Vargas, 1956.

Coto Barquero, Fernando. **Historia Constitucional de Costa Rica.** Tesis de Grado. San José, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Costa Rica, 1956.
"Monseñor Sanabria". En **Revista de Archivos Nacionales. N. 4 y** 6, abril junio 1952.

Cubero Lobo, Franklin. **Datos Biográficos Lic. Julián Volio Llorente.** San Ramón, Publicación de la Municipalidad de San Ramón, Febrero, 1975.

Chevalier **W. L'Amerique Latine de l'independence a nos jours.** París, Presses Universitaires de France Nouvelle Clío, 1977.

Dalberg-Acton, J.E.E. **Historia de la Libertad.** San José, Asociación Libro Libre, 1986.

De la Cruz, Vladimir. **Las luchas sociales en Costa Rica, 1870-1930.** San José, Editorial Costa Rica, 1980.

De la Guardia, Víctor. "Apuntaciones dirigidas a los Diputados del Congreso en 1824". **Archivos Nacionales,** Doc. N. 217 del 7 de agosto de 1825.

De Soto, Hernando. **El Otro Sendero.** 6ta. edición. Bogotá, Editorial Printer Colombiana, 1987.

De Tocqueville, Alexis. **La Democracia en América.** Tomo I. Universidad Autónoma de Centro América. San José, 1986.

Don Lavdie. **The Market as a Producedure for Discovery and Conveyance of Inarticulate Knowledge.** Comparativa Economics Studies. Vol. XXVIII, Nº.1, Spring 1986.

Durán y Marín. **El Centro para el estudio de problemas nacionales.** Tesis de grado. San José, Escuela de Historia. Universidad de Costa Rica, 1983.

Echeverría Villafranca, José Rafael. **Estudio sobre el problema de la producción de café en Costa Rica.** Tesis de Grado. San José, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Costa Rica, sin fecha.

Facio, Rodrigo. **"Planificación Económica en régimen democrático".** Revista de Ciencias Sociales UCR, N. 4, nov. de 1959.
"La Constitución de 1949 y la tendencia institucional". Revista de la Universidad de Costa Rica N. 13, San José, 1956.

Fallas, Carlos Luis. **El movimiento Obrero en Costa Rica, 1830- 1940.** San José, EUNED, 1983.

Ferguson, Adam. **An essay on the History of Civil Society. 1ª.** Edición. Londres, 1767.
Institutes of Moral Philosophy. Edinburgh, 1785.

Fernández Guardia, Ricardo. **Cartilla Histórica de Costa Rica.** San José, Imprenta Lehmann, 1984.
El descubrimiento y la conquista. 5ª. edición. San José, Editorial Costa Rica, 1975.
La Independencia: Historia de Costa Rica. 3ª. edición. San José, Departamento de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1971.

Fernández Mora, C."De la vida anecdótica de Monseñor Víctor Sanabria y Martínez". Revista de Archivos Nacionales N° 7-12, julio-diciembre 1952.

Figueres, José. **Nacionalización Bancaria en Costa Rica.** San José, Imprenta Nacional, 1951.

Fonseca, Elizabeth. **Costa Rica colonial: La tierra y el hombre.** 1ª. Edición. San José, EDUCA. Capítulo III.

Friedman, Milton y Rose. **Free to choose.** New York, Avon Books, 1979.

García Monge, Joaquín. "Esto les dije". Repertorio Americano XLVIII N° 7. San José, junio de 1953.
"Ante el Monumento Nacional". Repertorio Americano. Tomo III. N°. 3. Setiembre, 1921.

Gil Pacheco, Rufino. **La Nacionalización Bancaria.** San José, Editorial Eloy Morúa, 1961.

Gómez Urbina, Carmen Lila. **Los gobiernos constitucionales de don Juan Mora Fernández 1825-1833.** San José, Departamento de Publicaciones Universidad de Costa Rica, 1974.

González Flores, Luis Felipe. **Historia del desarrollo *de* la instrucción pública.** Tomo I. San José, Imprenta Nacional, 1945.
Historia de la influencia extranjera en el desenvolvimiento educacional y científico de Costa Rica. Tomo I. San José, Editorial Costa Rica, 1976.

González Vega, Claudio. **Temor al Ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70.** San José, Editado por Academia de Centro América, 1984.

González Víquez, Cleto. **Obras Históricas.** Tomo I. San José, Imprenta Naciona1, 1958.
Dos Próceres. San José, Imprenta Nacional, 1918.

Gorvachev, Mikhail. **Perestroika.** New York, Harper and Row Publishers, 1987.

Guier Enrique. **El General Francisco Morazán.** San José, Editorial Studium, UACA, 1982.

Gutiérrez, Carlos José. "Síntesis del Proceso Constitucional", Derecho Constitucional —Costarricense. Ensayos. San José, Ed. Juricentro, 1983.

Hayek, Friedrich. **Law, Legislation and Liberty.** The University of Chicago Press. Chicago, 1973, 1976, 1979. Tomos **I, II** y **III.**
Los Fundamentos de la Libertad. Valencia, España, Ed. por Fundación Ignacio Villalonga, 1961.

Hall, Carolyn. **El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica.** San José, Editorial Costa Rica-UNA, 1976.

Hidalgo Brenes Mario. **Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia: reformador social de Costa Rica.** San José, Litografia e Imprenta Borrasé, 1983.

Hume, David. **An Enquiry Concerning Human Understanding.** Oxford University Press, 1975.
An Enquiry Concerning the Principles of Morals. Ed. Oxford: Oxford University Press, 1975.

James, Julian. **The Origen of Consciousness in the breakdown of the bicameral mind.** Toronto, University of Toronto Press, 1978.

Jiménez, Mario Alberto. **Obras Completas.** San José, Editorial Costa Rica, 1962.

Juan XXIII. **Mater et Magistra.** Bogotá, Ediciones Paulinas, 1982.

Juan Pablo II. **Encíclicas y otros documentos.** San José, Libro Libre, 1985.
Sollicitudo Rei Socialis. Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana.

Junta de Protección Social de San José. **La Junta de Protección Social de San José.** San José, Publicaciones JPS-SJ, 1978.

Láscaris Conmeno, Constantino. **Desarrollo de las ideas filosóficas en Costa Rica.** 3ª. Edición. San José, Editorial Studium, UACA, 1983.

Leoni, Bruno. **La Libertad y la Ley.** Buenos Aires, Centro de Estudios sobre la Libertad, 1961.

Malavassi Calvo, Federico. **La Libertad de Enseñanza y la creación de la Universidad Autónoma de Centro América**. San José, 1985. Tomo I.

Mesa-Lago, Carmelo. **Análisis Económico de los Sistemas de Pensiones en Costa Rica y Recomendaciones para su Reforma**. Informe especial del Proyecto de Asistencia Técnica. San José, Ministerio de Planificación / Banco Mundial. Mimeografiado, 1988.

Molina Felipe. **Bosquejo de la República de Costa Rica.** New York, Imprenta de S.W. Benedict, 1851.

Mondol, Mario y Ureña, Rodolfo. **Génesis, desarrollo y proyecciones de la Educación Técnica Profesional en Costa Rica**. Tesis de grado. San José, Escuela de Historia y Geografía. Universidad de Costa Rica, 1981.

Monge Alfaro, Carlos. **Historia de Costa Rica.** 14ª Edición. San José, Editorial Costa Rica, 1976.
"Dr. José María Castro". En **Revista de la Universidad de Costa Rica.** Nº. 4. San José, Diciembre de 1949.
"José María Castro, Espíritu Liberal". **Surco.** Nº 30. Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. Dic. 1942.
Universidad e Historia. San José, Imprenta Nacional, 1978.

Monge, Carlos y Rivas, Francisco. **La educación: fragua de una democracia.** San José, Editorial Universidad de Costa Rica. Mayo de 1980.

Monge, Luis Alberto. **Mensaje del 1° de mayo a la Asamblea Legislativa.** San José, Imprenta Nacional, 1983.

Montesquieu, Carlos de Secondat. **El Espíritu de las Leyes.** Buenos Aires, Ediciones Libertad, 1944.

Mora R., Odilíe. **Don Jesús Jiménez Zamora: su personalidad y su labor de estadista.** Tesis de Grado. San José, Universidad de Costa Rica, 1957.

—Morazán, Francisco. **Mensaje Presidencial *de* 1843.** San José, Imprenta Nacional, 1843.

Muñoz, Enrique. **El *Seguro* Social.** Tesis de Grado. San José, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, 1944.

Muñoz Hugo. **La Asamblea Legislativa en Costa Rica.** San José, Editorial Costa Rica, 1977.

Naisbitt, John. **Megatrends.** New York, Warner Books Edition, Febrero 1984.

Navarro Volandi, Hugo. **La Generación del 48: juicio histórico político sobre la democracia costarricense.** México D.F., Ediciones Olimpo, 1957.

Núñez, Francisco María: "Aspectos de la vida y de la obra del Dr. Castro". **Revista de los Archivos Nacionales.** San José. Set-Oct. 1948. Nos. 7-8.

Obregón Loría Rafael. **Dr. José María Castro Madriz: paladín de la libertad y de la cultura.** San José, 1949.

Ortega y Gasset, José. **El Hombre y la Gente.** Madrid, Revista de Occidente, 1958.

Ortiz O, Eduardo. "Costa Rica: Estado Social de Derecho". **Revista de Ciencias Jurídicas.** N°. 29, San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica y Colegio de Abogados, mayo-agosto 1976.

Ortiz, Eduardo. "De una reforma desafortunada". **La Nación.** San José, 3 de mayo de 1984.
"El Orden Jurídico Administrativo". **Revista del Colegio de Abogados.** Nos. 162-163. San José, 1960.

Peralta, Hernán. **Las Constituciones de Costa Rica** (Estudio preliminar), Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962.
El Pacto de Concordia: Orígenes del Derecho Constitucional de Costa Rica. 3ª edición. San José Imprenta Nacional, 1969.

Picado, Teodoro. "Estudio biográfico del Lic. Ricardo Jiménez". Discurso en la Academia Nicaragüense de la Lengua. Publicado en **La Nación.** 15 de febrero de 1958.

Pinaud, José María. **El 7 de Noviembre de 1889.** San José, Imprenta La Tribuna, 1942.

Pio XI. **Quadragesimo Anno.** Bogotá, Ediciones Paulinas, 1979, Nº 80.

Rangel, Carlos. **El Tercermundismo.** 3ª edición. Caracas, Monte Ávila CA 1982.

Del Buen Salvaje al Buen Revolucionario. 10ª edición. Caracas, Monte Ávila, 1982.

Revista de Archivos Nacionales "Carta del Episcopado Costarricense al Presidente". Publicada en: Nº 5 y 6, mayo junio 1942.

Revista de la Universidad de Costa Rica "Los fundadores de la República". Año 3. Nº 1. Editorial Trejos Hnos. 15 de setiembre de 1921.

Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica. Vol. I, enero junio 1957.

Ripert, George. **Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno.** Buenos Aires, editado por EJEA, 1950.

Robbins Lionel. **An Essay on The Nature and Significance of Economic Science.** New York University Press. 3ª edic. 1984.

—Rodríguez, Miguel Ángel. **De las Ideas a la Acción.** San José, editado por Gabriel Bonilla, 1988.
Liberación Financiera y Comercial: Secuencia y Magnitud en Ciencias Económicas, Volumen V, número 2. San José, Universidad de Costa Rica, 1985.
El Orden Jurídico de la Libertad. San José, Universidad de Costa Rica, 1967.

Rodríguez Vega, Eugenio. **Apuntes para una sociología costarricense.** 2ª. edición. San José, EUNED, 1977.
Los días de don Ricardo. San José, Editorial Costa Rica, 1971.

Rovira Mas Jorge. **Estado y Política Económica en Costa Rica, 1948-1970.** 3ª Edición. Editorial Porvenir. 1988. p. 45.

Salas Ramírez, Carlos. **La Casa de Enseñanza de Santo Tomás en la vida política y cultural de Costa Rica.** Tesis de Grado. Universidad de Costa Rica, 1982.

Salazar Mora, Jorge Mario. **Calderón Guardia.** San José, Dirección de publicaciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. 1980.
El Partido Republicano y la figura del Dr. Calderón Guardia. Tomo II. Tesis de Grado. San José, Escuela de Historia y Geografía, Universidad de Costa Rica, 1974.

Sanabria, Víctor. **Bernardo Augusto Thiel.** San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1982.
La primera vacante de la Diócesis de San José. San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 1973.

"Carta Pastoral de Mons. Sanabria con motivo de la toma de posesión de la sede metropolitana de San José" (extracto). La palabra social de los obispos costarricenses. San José, Editado por Miguel Picado, DEI, 1982.

Palabras dirigidas al Venerable Clero de la Arquidiócesis de San José. San José, Costa Rica. 12 de setiembre de 1945.

Sander, Gerhard. **La Colonización agrícola de Costa Rica.** San José, Instituto Geográfico de Costa Rica, 1962.

Sauma Fiatt Pablo. **Los programas estatales de Alimentación y Nutrición: Análisis de su impacto redistributivo en 1982.** Documento de Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencia Económica. San José, Universidad de Costa Rica, 1986.

Segura Carmona, Jorge Rhenán. **La Clase Política y el Poder Judicial en Costa Rica.** San José, Editorial UNED, 1982.

Smith Adam. **Theory of Moral Sentiments.** Indianapolis, Liberty Classics, 1976.

Sojo, Ana. **Estado Empresario y Lucha Política en Costa Rica.** San José, EDUCA, 1984.

Solera Rodríguez, Guillermo. **Los grandes constructores de América.** San José, Librería e Imprenta Lehmann, 1962.

Beneméritos de la Patria. San José, Editorial Costa Rica, 1958.

Speer, Albert. **Inside the Third Reich.** New York, Bonanza Books, 1982.

Thurow, Lester C. **The Zero-Sum Solution.** New York, Simon and Schuster, 1985.

Trejos Escalante, Fernando: "El Doctor Calderón Guardia". **La Nación. 10** de junio de 1970.

Libertad y Seguridad. San José, Costa Rica, Edic. ANFE, 1963.

Ulate, Otilio. **A la Luz de la Moral Política.** Primera Edición.

Valverde B, Cecilia. "La Libertad Dividida". **Revista Crónica,** No. 1- 83, San José, — Universidad Autónoma de Centro América.

Vargas Bonilla Ismael. **Lecciones de Derecho Constitucional.** San José, Universidad de Costa Rica (Departamento de Publicaciones), 1965.

Vega Carballo José Luis. "El nacimiento de un régimen de burguesía dependiente". **Estudios Sociales Centroamericanos.** Nº 5, San José, CSUCA, 1973.
Poder Político y Democracia en Costa Rica. San José, Editorial Porvenir, S.A. 1982.

Vega Martínez, Mylena. **El Estado Costarricense de 1974 a 1978. Tesis** de grado. San José, Universidad de Costa Rica, 1980.

Villalobos, Guillermo. **Las instituciones democráticas *de* Costa Rica** s.l.s.t. Biblioteca Universidad de Costa Rica.

Villalobos B. Guillermo. **Dr. José Ma. Castro M.; fundador de la República.** Tesis de grado. San José, Facultad de Filosofia y Letras. Universidad de Costa Rica, 1949.

Volio, Marina. **Jorge Volio y el Partido Reformista. 4ª.** edición, San José, Editorial EUNED, 1983.

Von Mises Ludwig. **Burocracia.** Madrid, Unión Editorial S.A., 1944. Noviembre, 1976. Editado por Olga Marta Ulate.

Zelaya, Antonio, Chester. **El Bachiller Osejo.** Tomos I y II. San José, Editorial Costa Rica, 1971.
"El maestro García Monge". **Revista de Archivos Nacionales.** Tomo IX. Nº 7-8. San José, 1945.

Zeledón, Marco Tulio. **Historia Constitucional *de* Costa Rica en el bienio 1948-49.** San José, Imprenta La Nación, 1950.

"Reseña histórica del régimen constitucional de Costa Rica". **Revista de Archivos Nacionales.** Año V. Nº 7 y 8. San José, Costa Rica, Julio-Agosto 1941.