

Antología del pensamiento crítico costarricense contemporáneo

Coordinadores

Montserrat Sagot y David Díaz Arias

.cr

Colección **Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño**

.cr

**Antología del
pensamiento crítico
costarricense
contemporáneo**

.cr

Antología del pensamiento crítico costarricense contemporáneo /
Joaquín García Monge ... [et al.] ; compilado por Montserrat
Sagot y David Díaz Arias. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos
Aires :

CLACSO, 2019.

Libro digital, PDF - (Antologías del pensamiento social
latinoamericano y caribeño)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-722-557-0

1. Sociología. 2. Pensamiento Crítico. 3. Costa Rica. I. García
Monge, Joaquín. II. Sagot, Montserrat, comp. III. David Díaz
Arias, comp.
CDD 301.097286

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Pensamiento Crítico / Emancipación / Colonialidad / Costa Rica /
América Latina

Antología del pensamiento crítico costarricense contemporáneo

Coordinadores

Montserrat Sagot

David Díaz Arias

Joaquín García Monge | Manuel Mora Valverde | Víctor Hugo Acuña Ortega | Carlos Sandoval García | Alexander Jiménez Matarrita | José María Gutiérrez Gutiérrez | Carmen Lyra | Yolanda Oreamuno Unger | Rodrigo Facio Brenes | Rodolfo Cerdas Cruz | Manuel A. Solís Avendaño | Mercedes Muñoz Guillén | Jorge Rovira Más | Ciska Raventós Vorst | Carlos Luis Fallas Sibaja | Daniel Camacho Monge | Eugenia Rodríguez Sáenz | Carlos Sojo | Juliana Martínez Franzoni | Diego Sánchez-Ancochea | Quince Duncan | Omar Hernández Cruz | Eugenia Ibarra Rojas | Juan Rafael Quesada Camacho | Helio Gallardo | Mónica Pérez Granados | Yadira Calvo Fajardo | Ana Sojo | Alda Facio Montejo | Ana Carcedo | Gabriela Arguedas Ramírez



Colección **Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño**



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño

Directores de la colección - Karina Batthyány y Pablo Gentili

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Antología del pensamiento crítico costarricense contemporáneo (Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2019)

ISBN 978-987-722-557-0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar | www.clacso.org

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



ÍNDICE

Montserrat Sagot y David Díaz Arias Presentación	11
--	----

CRÍTICA AL MITO DE LA IDENTIDAD NACIONAL COSTARRICENSE

Joaquín García Monge Ante el Monumento Nacional (1921)	25
--	----

Manuel Mora Valverde Por la afirmación de nuestra democracia. Por el progreso y bienestar de nuestra nación (1938)	31
---	----

Víctor Hugo Acuña Ortega La invención de la diferencia costarricense, 1810-1870 (2002)	45
--	----

Carlos Sandoval García El otro nicaragüense en el imaginario colectivo costarricense. Algunos retos analíticos y políticos (2002)	75
--	----

Alexander Jiménez Matarrita Países inhóspitos, países hospitalarios (o de cómo imaginamos el lugar de los inmigrantes en Costa Rica) (2005)	87
--	----

José María Gutiérrez La importancia de la generación endógena de conocimiento científico en Costa Rica (2011)	101
--	-----

CRÍTICA AL MITO DE LA DEMOCRACIA COSTARRICENSE

Carmen Lyra El grano de oro y el peón (1933)	127
--	-----

Yolanda Oreamuno Unger El ambiente tico y los mitos tropicales (1939)	141
---	-----

Rodrigo Facio Brenes Acto de clausura del año académico de 1954 (1954)	147
--	-----

Rodolfo Cerdas Cruz Democracia liberal (1978)	155
---	-----

Manuel A. Solís Avendaño El 48 como desborde trágico (2007-2008)	171
--	-----

Mercedes Muñoz Guillén Costa Rica: la abolición del ejército y la construcción de la paz regional (2014)	213
---	-----

Jorge Rovira Más El nuevo estilo nacional de desarrollo (1995)	229
--	-----

Ciska Raventós Vorst El No en perspectiva (2018)	245
--	-----

CRÍTICA AL MITO DE LA IGUALDAD Y LA PAZ

Carlos Luis Fallas Sibaja La gran huelga bananera del Atlántico de 1934 (1955)	267
--	-----

Daniel Camacho Monge Interpretaciones teóricas de la sociedad latinoamericana (1974)	285
--	-----

Eugenia Rodríguez Sáenz ¿Víctimas inocentes o codelincuentes? Crimen juvenil y abuso sexual en Costa Rica en los siglos XIX y XX (2005)	299
--	-----

Carlos Sojo La igualdad imaginada (2010)	333
--	-----

CÓMO COSTA RICA ALCANZÓ LA INCORPORACIÓN SOCIAL Y LABORAL*

Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea

1. INTRODUCCIÓN

El bienestar de las personas depende simultáneamente de su adecuada incorporación al mercado laboral y de su protección de la enorme volatilidad de ese mismo mercado. Por un lado, las personas necesitan asegurar un ingreso estable para incrementar su nivel de consumo y así satisfacer las demandas del hogar. Como Banerjee y Duflo (2011: 227) enfatizan en su libro más reciente *Poor Economics*, “en donde sea que hemos preguntado, el sueño más común de los pobres es que sus hijas e hijos sean funcionarios del gobierno... (Esto) sugiere un deseo de estabilidad” y demuestra la importancia de trabajos de calidad.¹ Por otro lado, las personas también desean recibir ciertos servicios independientemente del mercado como parte de sus derechos ciudadanos y como forma de asegurarse frente a las crisis y la volatilidad externa.

Para explorar este doble objetivo de la política pública —cuya urgencia han subrayado instituciones como el Instituto de Investigación

* Originalmente publicado en Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2017) “Cómo Costa Rica alcanzó la incorporación social y laboral” en *Revista de la CEPAL*, N° 121, pp. 131-147.

1 Salvo que se especifique lo contrario, la traducción del inglés es nuestra.

para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD, 2010)— hemos elaborado los conceptos de incorporación laboral e incorporación social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2012).² Por incorporación nos referimos a la participación de las personas en un periodo histórico largo en dos instituciones claves para la asignación de los recursos: los mercados de trabajo formal y los servicios públicos sociales. La incorporación laboral se refiere al acceso de las personas al intercambio monetario de forma estable, lo cual requiere a su vez la creación de un número suficiente de trabajos formales y bien remunerados privados y públicos. La incorporación social se produce cuando las personas son capaces de asegurar su bienestar independientemente del nexo monetario.³ Nuestra noción de doble incorporación es por lo tanto normativa: no se refiere a cualquier participación en los mercados de trabajo y en los servicios sociales, como la que necesariamente trae consigo el proceso de urbanización, sino al logro de un “piso” monetario, de empleo y protección social, y de servicios para la mayoría de la población.

Desafortunadamente pocos países del Sur han logrado simultáneamente la incorporación social y laboral. En América Latina, por ejemplo, la incorporación laboral fue incompleta y la social segmentada durante la mayor parte del siglo veinte. Durante el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, la baja productividad agrícola conllevó a una rápida migración a zonas urbanas donde las nuevas industrias de capital intensivo fracasaron en crear suficientes empleos. Los niveles de informalidad y desempleo permanecieron altos (aunque en menor medida en Argentina, Chile y Uruguay que en Brasil o los países Andinos) y para 1980, dos quintos de los empleos latinoamericanos eran informales (Tokman, 2001). La incorporación social reflejó la segmentación ocupacional bajo esquemas contributivos, organizados por ocupaciones, en torno al empleo formal y excluyente de la población pobre (Seekings, 2008). A inicios de los 70, por ejemplo, la seguridad social chilena contaba con 160 programas distintos con beneficios asimétricos para diferentes grupos ocupacionales (Mesa

2 En el uso de la noción de incorporación nos precede una rica tradición de investigación social. En su ya clásico estudio, Ruth y David Collier (1991) explican cómo la incorporación, en su caso a la arena política, reemplazó la represión de la clase trabajadora como actor político.

3 Reygadas y Filgueira (2010) argumentan que América Latina enfrenta actualmente una segunda crisis de incorporación social. En lugar de la clase trabajadora formal que lideró la crisis de incorporación previa, ahora los grandes protagonistas son los millones de trabajadores/as informales y carentes de servicios mínimos. La ola de partidos de izquierda y de centro-izquierda en el gobierno en parte reflejan la demanda de incorporación de esta población.

Lago, 1978). Funcionarios públicos, trabajadores urbanos profesionales y formales fueron incorporados primero a la seguridad social y lo hicieron con mayor generosidad que la alcanzada por los trabajadores independientes e informales (Filgueira, 2005). En Argentina, los programas de seguridad social “para grupos menos influyentes y organizados, particularmente trabajadores rurales y domésticos, no lograron enlistar afiliados y los beneficios que se ofrecieron fueron usualmente mínimos” (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2009: 116).

Costa Rica fue, sin embargo, una excepción no solo en la región sino en todo el mundo en desarrollo: entre 1950 y 1980, el desempleo y subempleo fueron bajos, el sector formal creció de forma sostenida y se expandieron un conjunto de políticas sociales universales.⁴ Hacia 1980, la mayoría de costarricenses tenían acceso a trabajos relativamente bien remunerados y a servicios de salud, educación y pensiones de alta calidad (Sandbrook et al, 2007). El rendimiento costarricense fue, en algunos aspectos, mejor incluso que el de los países del este asiático. Si bien estos experimentaron un “milagro” laboral y económico, tuvieron a la vez un nivel de gasto social bajo y una red de seguridad social pública subdesarrollada (Goodman y Peg, 1996) y una protección social principalmente organizada en torno a las empresas dejó a una gran proporción de población fuera (OIT, 2007).

¿Qué explica el éxito de Costa Rica? La incorporación laboral y social a largo plazo fue menos el resultado de una ideología particular y más la consecuencia de las preferencias económicas de una nueva élite cuyo objetivo era la construcción del Estado. Una clase emergente de pequeños y medianos empresarios y profesionales urbanos agrupados en torno al Partido Liberación Nacional (PLN) adquirió protagonismo y recurrió al Estado en asuntos tan concretos como el crédito para expandir sus oportunidades económicas. A través de la adaptación de ideas internacionales —una variable que por lo general es olvidada en los debates de economía política— estos actores también utilizaron la política pública para aminorar los conflictos sociales y debilitar a la oposición.

De esa forma nuestro análisis va más allá del caso costarricense y contribuye a algunos de los debates actuales más significativos en economía política. Por un lado, a raíz de los trabajos de Acemoglu,

4 En su análisis, Pribble (2011) ubica a Costa Rica junto con Argentina, Chile y Uruguay como países con alto desempeño en la prevención y el manejo de riesgos. Sin embargo, su análisis se concentra en el presente de forma exclusiva y no desagrega la incorporación despareja entre grupos sociales dentro de cada país. Sandbrook et al (2007), por otro lado, subrayan la excepcionalidad costarricense, ubicándola como el único ejemplo de social democracia en Latinoamérica antes de los años noventa.

Robinson y colaboradores, la economía convencional presta una atención creciente al papel del poder de las élites y su influencia en el entramado institucional (Acemoglu y Robinson, 2012; Amsden, Di Caprio and Robinson, 2012). Sin embargo, pocos de estos trabajos abordan adecuadamente quiénes son las élites y para qué necesitan al Estado. Nuestro trabajo, en cambio, destaca la importancia de quién lidera el proceso de construcción estatal y llama la atención a las interacciones entre la élite, burocracia e ideas internacionales. Por otro lado, al considerar tanto la importancia de estos grupos como su relación con el Estado es posible entender mejor cuáles son las posibilidades y las mejores estrategias para crear nuevos pactos para la equidad y la doble incorporación en América Latina—uno de los objetivos centrales del trabajo reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (CEPAL, 2014).

A continuación, primero, describimos el éxito de Costa Rica en asegurar la doble incorporación social y laboral entre 1950 y 1980 desde una perspectiva comparada. Segundo, discutimos las explicaciones disponibles para dar cuenta de ello y sus limitaciones. Tercero, presentamos una explicación basada en el papel que la élite emergente tuvo en la construcción del Estado. La cuarta sección discute brevemente la validez de nuestras dos variables claves para explicar los problemas que Costa Rica está teniendo para sostener la doble incorporación. Concluimos señalando implicaciones teóricas y políticas para el presente.

2. LAS EXPLICACIONES DISPONIBLES DEL ÉXITO COSTARRICENSE

Las explicaciones predominantes del éxito de Costa Rica giran en torno a la existencia de patrones relativamente equitativos de distribución de la tierra y del ingreso que ya desde la colonia habrían creado condiciones para la posterior consolidación de la democracia y creación de capacidades estatales. A pesar de su nombre, Costa Rica carecía de recursos naturales y de una fuerza de trabajo indígena grande y estaba lejos del centro político español ubicado en Guatemala. Por ello, la distribución de la tierra era menos desigual, y las distancias sociales más pequeñas que en otros países centroamericanos (Hall, 1982; Torres Rivas, 1975). Según esta visión dominante, la debilidad relativa de la oligarquía y la fuerza de la clase media rural contribuyeron a crear un Estado más activo y gobiernos más sensibles a las demandas sociales desde el comienzo de la era republicana (Rueschmeyer, Huber y Stephens, 1992). Haciéndose eco de la literatura sobre desigualdad en América Latina (Banco Mundial, 2003; Engerman y Sokoloff, 1997) y de la literatura cada vez más influyente sobre instituciones y crecimiento (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005), estas

explicaciones buscan la clave del éxito costarricense en el periodo colonial y en el desarrollo institucional posterior.⁵

Si bien es cierto que Costa Rica se benefició de una estructura económica menos desigual que otros países en América Latina, los datos empíricos nos hacen dudar de la validez de esta explicación histórica. En 1935- 37 Costa Rica tenía una mortalidad infantil de 159 niños y niñas por cada mil, más alta que en Ecuador (145), El Salvador (137) y México (135) (Hyttek, 1999). Además, la distribución de la renta puede que fuera algo más equitativa que en los países vecinos, pero la desigualdad era, aun así, muy alta (Bowman y Baker, 2007). Dado que cuarenta años después Costa Rica tenía uno de los índices de mortalidad más bajos y una de las expectativas de vida más altas del mundo, es de esperar que durante este período de la segunda mitad del siglo XX ocurrieran cambios significativos que, desde luego, no se pueden explicar solo por la herencia colonial.

Explicaciones alternativas del éxito de Costa Rica destacan la calidad de las instituciones estatales. La evidencia disponible respecto al mejor desempeño relativo del servicio civil costarricense en comparación al de los países vecinos, parecería apoyar la tesis de las capacidades burocráticas: a fines de los 90 Costa Rica obtenía el mayor puntaje latinoamericano y el décimo entre los 35 países considerados por Evans y Rauch (1999) para evaluar la calidad burocrática. Sin embargo, creemos que la construcción de capacidades estatales no precedió, sino que se produjo a la vez que se introducían las políticas que permitieron la doble incorporación. Así, las reformas constitucionales en el servicio civil en 1946 y 1949 y la Ley de Administración Pública de 1953 se produjeron paralelamente a los cambios que permitieron fortalecer el empleo y desarrollar la política social. Por otro lado, la capacidad estatal por sí misma no puede explicar la doble incorporación en perspectiva comparada: no en vano, países con instituciones fuertes como Taiwán y Corea del Sur, tuvieron instituciones fuertes sin necesariamente tener niveles altos de incorporación social.

Para Sandbrook et al (2007), el éxito costarricense fue el resultado de la existencia de un estado desarrollista, término acuñado para referirse a Estados capaces de disciplinar al sector privado y de hacer que éste cumpla con ciertos criterios de desempeño (Amsden, 2001; Evans, 1995). Esta definición del Estado desarrollista no se corresponde con el Estado costarricense: si bien éste logró expandir el empleo formal, fracasó en crear nuevas ventajas comparativas más dinámicas y un sector industrial competitivo. Fue antes un Estado social en

5 Esta explicación predominó en las entrevistas que realizáramos en Costa Rica en julio y agosto de 2011. Véase también Bodenheimer (1970).

expansión que un Estado desarrollista capaz de conducir la economía en una senda de innovación y aprendizaje tecnológico.

De las explicaciones disponibles, la más influyente es la relativa al papel de la democracia en promover el desarrollo humano. La idea más extendida es que después de la guerra civil de 1948 las instituciones democráticas dieron lugar a la expansión de un partido socialdemócrata que fortaleció la burocracia y expandió la política social (Huber, 2005; Hidalgo, Monge y Trejos, 1991; Itzigsohn, 2000). Un segundo argumento subraya la naturaleza de las instituciones políticas (Gutierrez-Saxe y Straface, 2008; Lehoucq, 2010; Wilson, 1998). Concretamente, la aprobación de nuevas reglas electorales permitió que los actores políticos confiaran en las elecciones, que así se convirtieron en la única vía de acceso al poder (Lehoucq, 1998; Wilson, 1998). El sistema bipartidista y la expectativa de alternancia consolidó políticas dirigidas al “votante mediano”, ubicado en el centro del espectro político (Straface, 2008). A su vez, el que buena parte de la política pública se confiara a entes autónomos redujo la influencia que la competencia electoral y partidaria en sectores clave de la política pública y aseguró continuidad en las políticas (Lehoucq, 2010; Straface, 2008). La combinación de autonomía institucional y alternancia partidaria habría fortalecido la política pública.

No cabe duda de que las dinámicas institucionales son importantes, en particular para dar cuenta de los legados históricos que han operado durante el periodo neoliberal más reciente no estudiado aquí pero sí en Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013). Sin embargo, otros países con democracias de larga duración como Chile y Uruguay antes de 1970 en América Latina y en otras partes del mundo tuvieron mucho menos éxito en asegurar la doble incorporación. En el caso de Costa Rica la explicación institucional/democrática es, por sí sola, incompleta para explicar la incorporación social y laboral desde los años 50. Primero, porque las instituciones autónomas nunca fueron estrictamente autónomas: los partidos políticos buscaron influenciarlas de manera directa e indirecta. A comienzos de la década de 1950, por ejemplo, los actores sociales cercanos al PLN como la confederación *Rerum Novarum* tuvieron una participación activa en el nombramiento de directivos de los bancos y del instituto de telecomunicaciones y electricidad (Brenes, 1990). Segundo, el PLN fue el único partido que participó en todas las elecciones presidenciales, el único con mayoría legislativa siempre (Hernández, 2009; Rovira, 1987) y el verdadero responsable de la creación de la mayoría de las instituciones autónomas. Tercero, particularmente entre 1950 y 1980, la separación entre partidos políticos y burocracia estatal fue muy difusa. Muchas de las personas nombradas en altos cargos de las

instituciones autónomas fueron simpatizantes del PLN y apoyaban su proyecto político (Denton, 1969). En suma, la evidencia apunta a considerar al PLN y sus miembros como el actor clave detrás de la expansión del Estado en general y de la institucionalidad pública en particular.

Sin duda la democracia abrió espacios para el debate público y forzó a la élite política a responder, al menos parcialmente, a las demandas sociales. Sin embargo, el papel directo de la democracia formal en la expansión del estado podría ser menos importante de lo que tiende a creerse y no fue, ni mucho, menos condición suficiente para el éxito. Primero, porque muchos de los cambios más radicales en materia económica fueron realizados por los ganadores de la guerra civil de 1948 en el marco de un gobierno *de facto*, con poca legitimidad democrática per se.⁶ Segundo, en 1951—año de su fundación—el PLN era una fuerza electoral pequeña, que venía de experimentar dos derrotas consecutivas en las elecciones para legisladores y para la Asamblea Constitucional.⁷ El PLN estaba entonces rodeado por un amplio conjunto de fuerzas de la oposición, desde la oligarquía cafetalera hasta los comunistas. En las elecciones de 1953, sin embargo, su candidato presidencial José “Pepe” Figueres obtuvo el 65% de los votos (Hernández, 2009). En un cortísimo periodo de tiempo, el flamante PLN combinó represión de los líderes de oposición, prohibición de la fuerza militar pro-oligárquica, medidas específicas de política durante el periodo de la Junta y promesas electorales para convertirse en la fuerza política dominante.

La idea de que Costa Rica fue una democracia plena durante la mayor parte de este periodo es también cuestionable. Durante la década de 1950, oponentes partidarios y activistas sindicales fueron exiliados o encarcelados. Entre 1949 y 1975 el sistema político costarricense mantuvo exclusiones anti-democráticas. El segundo párrafo del artículo 98 de la Constitución permitía a la Asamblea Legislativa prohibir los partidos políticos que se consideraban “anti-democráticos”. Si bien la extensión e intensidad de la exclusión disminuyó hacia el final del periodo, sí significó que un grupo de ciudadanos careció de la

6 El hecho de que desde su creación el PLN se presentara como el defensor de la democracia no cambia el que fueran sus líderes más connotados quienes impulsaran la Guerra Civil; removieran los poderes constitucionales; gobernado bajo una junta de gobierno de facto; y demorado 18 meses en entregarle el poder al presidente electo.

7 En la Asamblea Constituyente de 1949, los socialdemócratas obtuvieron 4 de 45 representantes (Rovira, 1987). Ese mismo año, en las elecciones ordinarias para renovar la mitad del Congreso obtuvieron 3 de 45 legisladores.

misma libertad de pensamiento, organización u opciones de votación que el resto de población disfrutaba.⁸

En suma, entre 1950 y 1980, el proceso de consolidación democrática ocurrió de manera *simultánea* a las transformaciones económicas y sociales (Estado de la Nación, 2001; Vargas Cullell y Rosero Bixby, 2005). En general, la competencia electoral tanto promovió como inhibió cambios en la política social, codo a codo con otros factores como la iniciativa burocrática y el papel de las organizaciones internacionales (McGuire, 2010).

3. ÉLITE EMERGENTE Y DOBLE INCORPORACIÓN

Argumentamos que la doble incorporación se apoyó en una expansión acelerada de la presencia estatal en la economía y en la provisión social que fue, a su vez, resultado de los intereses de una élite emergente formada por distintos segmentos de la clase media. Agrupados alrededor del PLN, esta élite utilizó el Estado para su propio beneficio, concretamente para (a) apoyar las actividades económicas en las que tenía intereses; (b) ampliar su base de apoyo social mediante la expansión del empleo público; y (c) manejar y suprimir el conflicto.

A la vez, muchas de las políticas promovidas por el PLN solo pueden entenderse en el contexto de ideas que estaban disponibles internacionalmente. Los políticos y, en particular, los actores tecnopolíticos tomaron diferentes ideas selectivamente y las adaptaron a las condiciones nacionales y a sus propios objetivos políticos. Antes de la década de 1980, estas políticas se centraron en la importancia de la sustitución de importaciones, la seguridad social universal y, más tarde, la asistencia social.

Seguidamente describimos cómo esta élite emergente llegó al poder; cómo el proceso de construcción del Estado a favor de grupos específicos contribuyó a la incorporación social y de laboral; y cómo las ideas internacionales dieron forma a las políticas.

3.1. LA NUEVA ÉLITE Y LA EXPANSIÓN DEL ESTADO ENTRE 1950 Y 1970

El principal objetivo del PLN desde sus inicios fue la creación de oportunidades económicas para pequeños y medianos propietarios y profesionales urbanos (Bodenheimer, 1970). Esta meta requería que el partido se convirtiera en una fuerza electoral dominante, algo que Figueres logró con su aplastante victoria en 1953. Una vez en el gobierno, Figueres expandió el empleo público (que entre 1950 y 1958

8 Rovira (1990) sitúa la consolidación democrática en 1958 cuando se produjo la alternancia partidaria. Acá la ubicamos en la década del setenta cuando se legalizó el partido comunista.

pasó del 6 al 10 por ciento de la fuerza laboral activa), introdujo el decimotercer salario anual entre los funcionarios públicos (como un mecanismo explícito para distribuir el superávit presupuestario) y promovió sindicatos pro-liberacionistas.⁹

Debido a que pequeños y medianos propietarios como Figueres tenían una enorme necesidad de financiamiento, el PLN también expandió el crédito y promovió la modernización del sector agrícola. A fines de los años 50 más de un tercio de los créditos nacionales se canalizaban al sector agrícola y la producción de granos básicos como frijol, arroz y maíz, era promovida activamente desde el Consejo Nacional de Producción (Brenes, 1990). Las crecientes intervenciones beneficiaron directamente al grupo cercano a Figueres. Varios de los líderes del PLN tenían intereses crecientes en ranchos de ganado y recibían crédito barato en cantidades abundantes (Aguilar y Solís, 1988). El propio Figueres y su hermano eran dueños de una de las fincas de café más grandes localizada en Turrialba (Winson, 1989). Si bien la élite tradicional también se benefició del apoyo estatal a la modernización del café, el Estado les impuso más demandas. Por ejemplo, en 1954 se introdujo un nuevo impuesto mediante el cual “las noventa empresas más grandes del país veían el incremento en sus impuestos de cinco millones de colones al año hasta catorce y medio millones al año” (Bowman y Baker, 2007: 38).

Con la aprobación de la Ley de Protección Industrial en 1959 y la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) en 1963, el centro de la política económica se desplazó de la agricultura a la promoción industrial. Ambas medidas fueron promovidas por la élite del PLN que vio en ellas una oportunidad de expandir sus bases económicas.¹⁰ La estrategia económica enfrentó una oposición feroz por parte de la oligarquía tradicional agro-exportadora. Dichos grupos, que estaban en el gobierno a principios de los 60, rehusaron firmar el acuerdo constitutivo del MERCOMUN, con lo cual la incorporación de Costa Rica recién tuvo lugar con la victoria electoral del PLN en 1962.

9 Entre 1950 y 1980 el sistema político costarricense tuvo dos bloques: el PLN y grupos conservadores que en ocasiones lograron construir coaliciones anti-PLN exitosas. Entre 1951 y 1978 los conservadores ganaron dos elecciones presidenciales pero nunca mayoría parlamentaria. Antes de 1970, dado que el partido comunista era ilegal, el PLN no enfrentó una amenaza electoral desde la izquierda.

10 Gracias a estas medidas, la Cámara de Industrias, conformada por empresarios dependientes de la subvención pública y a las medidas de protección, se convirtió en un activo partidario del PLN. Una encuesta realizada a finales de la década de 1970, muestra que más de dos tercios de los miembros de la Junta Directiva de la Cámara eran partidarios del PLN (Vega, 1982).

Tanto los subsidios al préstamo como la protección del mercado interno generaron altas rentas empresariales—definidas éstas como oportunidades de ingreso por encima de los niveles que se obtendrían en una situación de libre mercado (Akyuz y Gore, 1996). González-Vega (1990), por ejemplo, estima que en 1974 el acceso preferencial al crédito barato resultó en “un subsidio implícito de 30% por año” (p. 21). Él también demuestra que en la agricultura, la transferencia implícita de los bancos públicos era equivalente a alrededor de un quinto del valor agregado total. Aunque la mayoría de los datos disponibles sobre el nivel de protección se refieren al final de la década de 1970 e inicios de los 80, los aranceles ya eran igualmente altos durante los años sesenta. En 1980, la tasa efectiva de protección para el sector industrial como un todo era de 139% con una varianza de entre 45% y 388% dependiendo de la actividad. Los productos textiles y de cuero, productos de muebles y madera recibieron una protección particularmente generosa (Salazar, 1990). De acuerdo con cálculos de Monge González y González-Vega (1995: 134), el resultado de las transferencias de consumidores a productores era equivalente a un 16% del PIB en 1996 y probablemente todavía más alta en décadas anteriores.¹¹

Por supuesto, durante este período muchos otros gobiernos promovieron la creación de rentas que contribuyeron a generar altos beneficios empresariales (Amsden, 2001). Y como muchos de esos gobiernos, Costa Rica tuvo poco éxito en lograr que estas rentas resultaran en nuevas ventajas comparativas y en un crecimiento sistemático de la productividad del sector manufacturero (Brenes, 1990; Lizano, 1999). Lo que sí fue especial y exitoso en Costa Rica fue la forma en que se distribuyeron estas rentas. Incluso si la mayoría de esta inversión pública fue, como probablemente ocurrió, a una pequeña parte de la nueva élite, pequeños y medianos productores de todo el país se vieron también beneficiados. Por ejemplo, en 1952 el Banco Nacional (a través de sus consejos rurales para el desarrollo económico) otorgó 20,000 préstamos que beneficiaban a un cuarto de todos los productores agrícolas y en 1976 se dieron más de 24,000 préstamos (González-Vega, 1990). Una buena parte de estos préstamos fueron además a instituciones públicas que a su vez se expandieron rápidamente y crearon una creciente cantidad de trabajos por todo el país. El proteccionismo también resultó en la creación de nuevas empresas. De hecho, al final de la década de 1970, el 40% de los empresarios industriales eran hijos de padres sin un negocio propio (Garnier

11 Aunque es cierto que el cálculo de estas transferencias se basa en supuestos económicos muy discutibles (ver Taylor, 1999), de todos modos provee una idea de la magnitud de los subsidios que recibían muchos productores.

e Hidalgo, 1991). En resumen, las políticas económicas promovidas por el PLN durante este periodo ayudaron a fortalecer a la nueva élite y, al hacerlo, facilitaron la incorporación al mercado de una creciente clase media conformada por empleados públicos y por propietarios de pequeñas empresas en todos los sectores de la economía (Rodríguez, 1997).

En lo que respecta a la política social hay que reconocer que durante los cincuenta y los sesenta esta fue menos prioritaria para el PLN que la modernización económica. De hecho, “la mayoría de la infraestructura del bienestar social se había creado antes de la Revolución de 1948” y “no hubo innovaciones radicales” en este periodo (Bodenheimer, 1970:71, ver también Winson, 1989). Aun así, el gasto social y la cobertura de los servicios aumentaron gradualmente, debido a tres factores distintos. Primero, el PLN usó los programas sociales como un instrumento para expandir sus bases de apoyo. Esto es evidente, por ejemplo, cuando se considera la aprobación de la ley que estableció la universalización de la seguridad social en 1961. De acuerdo con el principal impulsor de la ley en su condición de diputado, Enrique Obregón Valverde, con ella el PLN —entonces en la oposición pero con mayoría legislativa— quería aparecer como responsable de la consolidación de la seguridad social y así compensar el hecho de que la institución había sido creada por los socialcristianos en la década de 1940.¹² Segundo, la burocracia a cargo de las políticas de pensiones y de salud exigió la creación de nuevos mecanismos de financiación para asegurar la expansión y la sostenibilidad de la seguridad social (Rosenberg, 1983). Tercero, las pocas iniciativas sociales nuevas que el PLN promovió durante este período, aunque estaban orientadas a fomentar la transformación económica, también contribuyeron a la incorporación social. Este es el caso de programas de vivienda y, todavía más claramente, del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

La creación del INA en 1965 buscó apoyar el proceso de industrialización a través del fomento de la capacitación de la clase trabajadora. La Ley fue propuesta por el Ministro de Trabajo, Alfonso Carro Zúñiga, con el asesoramiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de expertos israelíes (Congreso Constitucional, 1965). El PLN quería incrementar las capacidades productivas de la fuerza laboral, particularmente en el sector manufacturero, y ampliar las oportunidades de empleo para la gente joven y/o de escasos ingresos. Al mismo tiempo, el INA debía contribuir a aumentar la ganancia empresarial y, así, ampliar también el apoyo social del partido entre los sectores económicos más acomodados. La ley fue apoyada de manera

12 Entrevista realizada el 10 de agosto de 2011.

entusiasta por la Cámara de Industrias, los medios de comunicación y el Congreso.

La expansión del empleo público fue otro instrumento fundamental para aumentar las bases de apoyo del PLN. Mientras que en 1960, el empleo público representó menos de 10 por ciento de la población económicamente activa, veinte años después había aumentado cerca del 18 por ciento. En términos absolutos, se pasó de 30,000 a 150,000 trabajos en el sector público (CLAD, 2007). Desafortunadamente el PLN utilizó otros métodos menos democráticos para reducir los conflictos y minimizar la oposición al proyecto modernizador, entre los que cabe destacar la cooptación y la represión de los sindicatos. La ausencia de un fuero sindical que protegiera a la dirigencia contra despidos antisindicales llevó a los sindicatos en el sector privado a ser sistemáticamente reprimidos (Castro Méndez y Martínez Franzoni, 2010). Hacia mediados de la década de 1970 solo el 5% de empleados privados eran miembros de sindicatos. En el sector público hubo una combinación de represión con cooptación. En 1971 el Ministro de Trabajo reconoció que “las libertades sindicales como tales no existen” (Aguilar, 1989: 174). Cuando el derecho a huelga fue establecido, los requerimientos eran tan altos (por ejemplo, debían ser apoyadas por el 60% de todos los trabajadores involucrados) que su práctica estaba severamente limitada. También convirtió a virtualmente todas las huelgas en ilegales (Castro Méndez y Martínez Franzoni, 2010). De las 182 huelgas contabilizadas entre 1972 y 1983, y de las 159 declaradas entre 1990 y 1998, solo 5 fueron consideradas legales (Donato y Rojas, 1987; Estado de la Nación, 2001). Ya algo más tarde, en 1984 y con el apoyo de las cámaras empresarias, el gobierno sancionó la Ley Solidarista que creó organizaciones mutualistas de ahorro y crédito integradas por trabajadores/as y con participación de los empleadores. Si bien formalmente estas organizaciones solidaristas eran complementarias a las sindicales, en la práctica se convirtieron en un poderoso instrumento de política antisindical porque recurrentemente se buscó atribuirles funciones de representación de intereses laborales de trabajadores y trabajadoras (Castro Méndez, 2014).

3.2. EL RENOVADO IMPULSO ESTATAL DURANTE LOS AÑOS 70

El PLN, en el poder entre 1970 y 1978, buscó enfrentar la crisis económica internacional de comienzos de los 70 y las crecientes limitaciones de la producción manufacturera, dándole un nuevo papel al sector público. Expandir el papel económico del Estado se volvió más importante que la promoción de las oportunidades para la acumulación privada. La creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en 1972 fue el primer paso de esta nueva estrategia para

la incorporación laboral. Inicialmente se esperaba que CODESA fomentara la inversión en nuevos sectores de la economía y estimulara alianzas público-privadas. Su junta directiva estaba integrada por representantes de asociaciones empresariales, incluyendo a la Cámara de Industrias, y en sus comienzos no compitió con el sector privado.¹³ Para 1975, sin embargo, CODESA se había expandido en un número creciente de sectores, incluyendo azúcar, algodón, cemento e incluso el mercado de valores. Había recibido además un amplio apoyo crediticio: en 1983 los préstamos del Banco Central a CODESA representaron la mitad de todos los préstamos al sector privado y 18% de todo el crédito doméstico.

Con la creación de CODESA y la profundización del papel del Estado, el PLN perseguía un doble objetivo. Por un lado, se trataba de crear una “burocracia burguesa” formada por miembros del partido que iban aumentando su poder y se iban enriqueciendo (Sojo, 1984). Por otro lado, se lograba expandir el empleo público en un momento en que el mercado laboral experimentaba una situación particularmente difícil. No debe resultar sorprendente entonces que, casi desde el principio, el sector privado se opusiera a la expansión de CODESA y se volviera crecientemente crítico del PLN (Vega, 1980).

En el caso de la política social, durante los 70 la élite del PLN apostó por una profundización del papel del Estado y, a la vez, por darle un giro en el enfoque. Hasta entonces, los esfuerzos para incrementar la incorporación social y laboral se habían enfocado en el Valle Central y habían beneficiado principalmente a la clase media. Entre 1963 y 1973, por ejemplo, el ingreso recibido por las personas ubicadas en el medio de la estructura social (deciles 4 a 8) se incrementó del 30 al 40%; sin embargo, el 20% de menos ingresos disminuyó su participación ligeramente, de 6 al 5,4% (OFIPLAN, 1982).¹⁴ Los intentos por redistribuir la tierra durante la década de 1960 habían fracasado y los campesinos sin tierra fuera del Valle Central seguían fuera del proceso de modernización (Seligson, 1980).¹⁵

El PLN se enfrentaba a un creciente conflicto social a principios de los años setenta: por ejemplo, entre 1971 y 1974, 2.240 familias ocuparon ilegalmente más de 91.000 hectáreas (Cortés y León, 2008).

13 Entrevista con tecno-político que asistía al Presidente Oduber, agosto de 2011.

14 Los datos se basan en el ingreso mensual nominal de los hogares y deben ser interpretados con cautela en tanto se desconoce la confiabilidad de las encuestas llevadas a cabo en esa época.

15 Hacia mediados de los setenta la nueva institución encargada de la distribución de la tierra había transferido solo el 3% de la tierra arable y beneficiado al 1.7% de las familias campesinas sin tierra (Seligson, 1984).

Gran parte de la protesta fue canalizada por movimientos progresistas con vínculos al todavía ilegal Partido Comunista y a otros partidos de izquierda cuya presencia en zonas rurales se incrementó considerablemente.¹⁶ Para hacer frente a ellas, el PLN introdujo nuevos programas sociales orientados a los pobres, sobre todo de las zonas rurales. En 1970, Figueres creó el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para transferir subsidios a personas viviendo en condiciones de pobreza extrema. En 1974, más significativa aún fue la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) bajo el gobierno de Oduber. Durante el primer año de funcionamiento, FODESAF canalizó el 1,4% del PIB por año (Trejos en Rovira, 1987). En tanto fondo, se trataba de una innovación en América Latina, enfocado en financiar servicios dirigidos a aquellas personas hasta entonces excluidas, mediante servicios públicos e instituciones públicas ya existentes que atendían a la población no pobre. FODESAF también fundó nuevos programas, incluyendo pensiones no contributivas, atención primaria de la salud y comedores escolares, todos los cuales se implementaron desde instituciones de carácter universal.¹⁷

3.3. EL PAPEL DE LAS IDEAS INTERNACIONALES ENTRE 1950 Y 1980

Si bien los intereses de la élite del PLN nos ayudan a entender la dirección general de la política pública, no son condición suficiente para explicar sus rasgos concretos. Para ello se requiere abordar el papel y el origen de las ideas y cómo éstas fueron cambiando a lo largo del tiempo. Concretamente, argumentamos que los actores internacionales y las ideas que estos actores promovieron fueron extremadamente importantes para la formación de la política pública.

A modo de ejemplo, las reformas sociales y laborales ocurridas durante la década de 1940 se promovieron en un entorno fuertemente influenciado por el reformismo anti-Comunista del “New Deal” impulsado por el presidente Roosevelt en los Estados Unidos (Acuña, 1995). También, el seguro de salud creado en 1941 fue fuertemente influido por recomendaciones internacionales en torno a evitar regímenes estatificados por ocupaciones y más bien promover sistemas unificados para todas las personas (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2012; Seekings, 2010).

Durante las tres décadas siguientes, paradigmas regionales e internacionales moldearon diversas políticas económicas y sociales.

16 Las protestas sociales contra proyectos de inversión extranjera también se intensificaron en el sector urbano. El caso más emblemático fue el de ALCOA.

17 Entrevista a Kyra del Castillo, participante en el diseño e impulso inicial a FODESAF, agosto de 2011.

Contrario a lo ocurrido en los países pioneros de Suramérica en los cuales el proceso económico estructural precedió a las políticas explícitas de sustitución de importaciones (Thorp, 1998), en América Central las políticas proteccionistas e industriales respondieron a ideas internacionales que buscaron transformar la estructura económica, y no viceversa. Por medio del MERCOMUN, la CEPAL y el gobierno de los Estados Unidos, jugaron un papel fundamental en la implementación de la sustitución de importaciones. Algo similar pasó en materia de seguridad social, la cual se creó en ausencia de las presiones de la clase trabajadora que le habían dado origen en el Cono Sur. En su lugar, experiencia de otros países, en particular Chile, se combinaron con las prescripciones políticas de la OIT para promover que países rezagados como Costa Rica se pudieran al día con los modelos de incorporación social considerados deseables en ese momento.

En la década de 1950 la CEPAL promovió la industrialización mediante un sistema llamado de “integración limitada con reciprocidad” (Bulmer-Thomas, 1987). Concretamente propuso crear monopolios regionales regulados por el Estado para distribuir nuevas industrias de manera equitativa entre los países miembro. Detrás del Tratado Multilateral de Libre Comercio estuvo el modelo de la CEPAL que excluía del libre mercado numerosos productos agrícolas como granos básicos, algodón, café y azúcar. La Integración Económica Centroamericana también reflejó las ideas del gobierno de los Estados Unidos. Concretamente, la administración de Eisenhower favoreció el libre comercio entre todos los países miembros y reflejó la idea de planificar monopolios regionales. Estas ideas estuvieron detrás del Tratado Tripartito de febrero de 1960 que se convirtió en la base del Tratado General aprobado en diciembre de ese año entre las tres repúblicas del norte y Nicaragua, y al cual tres años después se incorporó Costa Rica.

Las ideas internacionales relativas a la sustitución de importaciones tuvieron repercusiones marcadamente diferentes en la realidad de cada país centroamericano. Costa Rica fue más exitosa que el resto por al menos dos razones. Primero, la protección industrial contribuyó a una expansión gradual de la política social basada en los impuestos a la planilla. La mayoría de empresas podían despreocuparse de los altos costos laborales resultantes porque no competían internacionalmente (Lizano, 1999). La situación de los agro-exportadores era más preocupante, pero muchos de ellos (particularmente aquellos que contrataban trabajo temporal, incluyendo el café) estaban exentos del impuesto a la planilla. A diferencia del Este asiático, donde “las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra... hizo que los gobiernos y las empresas opusieran resistencia

a los regímenes de seguridad social que aumentarían los costos de mano de obra” (Haggard y Kaufman, 2008: 9), en Costa Rica la industrialización por sustitución de importaciones facilitó la expansión del gasto público. Segundo, la política industrializadora no solo benefició a grandes compañías sino también a pequeñas y medianas empresas y cooperativas, algo excepcional en comparación con el resto de América Latina.

Las ideas internacionales también tuvieron un papel importante en la formación de los programas de asistencia social a mediados de los años 70. Siguiendo el ejemplo de Francia, Uruguay y otros, así como recomendaciones de política para entonces bien establecidas por la OIT, Figueres y su Ministro de Trabajo, Jiménez Veiga, propusieron la creación de las asignaciones familiares —es decir, un ingreso transferido por cada hijo/a los trabajadores formales de ingresos bajos—. Este programa, sin embargo, llegaba en un momento de creciente influencia de las ideas de transformación social que siguieron a la revolución cubana de 1959. Estas ideas subrayaban la necesidad de ir más allá de las transferencias monetarias, mediante la inclusión de servicios bajo una respuesta integrada y multidimensional a la pobreza. Esta visión se reflejó en la Alianza para el Progreso de Kennedy; en la Guerra a la Pobreza de Johnson; en las nuevas intervenciones basadas en las necesidades básicas del Banco Mundial; y en las ideas de la CEPAL y de la Internacional Socialista. El Presidente Oduber (1974-1978) y su vicepresidente, Castillo, estaban más en sintonía a estas ideas que Figueres. Oduber había sido vicepresidente de la Internacional Socialista y Castillo había trabajado para la CEPAL y para el Sistema de Integración Centroamericana. Ganadas las elecciones en febrero de 1974, ambos buscaron, con éxito transformar el proyecto original para convertirlo en un fondo de desarrollo social.

4. LOS VAIVENES DE LA DOBLE INCORPORACIÓN

Al igual que la exclusión, la incorporación puede reducirse si se promueven políticas inadecuadas en momentos de crisis. Durante las últimas décadas Costa Rica ha enfrentado dificultades para mantener la doble incorporación alcanzada durante las décadas previas. Parcialmente como resultado del éxito de un modelo abierto orientado a las exportaciones, la fuerza laboral costarricense se ha bifurcado crecientemente entre aquellas personas con trabajos formales bien remunerados en sectores dinámicos de la economía como el turismo, las finanzas y el ensamblaje de alta tecnología, y aquellas que solo tienen acceso a trabajos informales no calificados y de baja productividad en otras áreas, principalmente volcadas al mercado interno. En 2006, el sector informal representó el 35% de la población trabajadora

en comparación con solo el 20% a comienzos de la década de 1980. Entre 1984 y 2009, el salario mínimo promedio en términos reales creció a una tasa promedio anual de solo el 0,7% y la desigualdad salarial incrementó considerablemente (Estado de la Nación, 2011). En términos de incorporación social, se ha mantenido una cobertura casi universal en salud y muy alta en pensiones así como altas tasas de matrícula en educación primaria y secundaria, aunque con crecientes problemas de calidad y enormes presiones para privatizar la prestación de los servicios (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013).

Buena parte de los problemas se deben, precisamente, al debilitamiento en la contribución que nuestras dos variables independientes al proceso de incorporación laboral y social: la composición y los intereses de la élite, y las ideas internacionales. Primero, la élite costarricense responsable del éxito anterior se ha dividido y una parte importante de ella depende cada vez menos de la expansión del mercado interno. Divisiones dentro del PLN sobre el modelo de desarrollo óptimo ya habían surgido en la segunda mitad de la década de 1970 pero se intensificaron a comienzos de los 80 por grupos con lazos cercanos al sector privado (Lizano, 1999). Nuevos líderes como Oscar Arias, presidente de la República en 1986-1990 y 2006-2010, Eduardo Lizano, presidente del Banco Central en varias ocasiones, y otros, promovieron un cambio cuantitativo y cualitativo en la participación del Estado en asuntos económicos. Las tensiones giraban en torno a la conveniencia o no de tener empresas públicas directamente involucradas en la producción y de mantener un sistema bancario exclusivamente público. Estos líderes representaban, en buena medida, los intereses de grupos empresariales en torno al PLN que habían ido creciendo y colaborando con las empresas transnacionales durante los años 70 y no tenían ya interés en apoyar el modelo económico costarricense tradicional.

Las divisiones intra-élites se han profundizado desde entonces y el poder de los grupos interesados en promover las exportaciones y el sector financiero ha crecido de forma sostenida. La agenda del PLN —que se ha ido acercando cada vez más a la de la oposición social-cristiana (Rovira, 2004)— se ha centrado cada vez más en crear mejores condiciones a los inversores extranjeros, expandir la vinculación entre los mismos y las empresas costarricenses y apelar a una política social compensatoria. Fuera del PLN, los grupos empresariales emergentes están más interesados en fortalecer sus lazos con las empresas extranjeras y en expandirse en el mercado regional, que en promover la capacidad de consumo de la población costarricense (Bull y Yasahara, 2013; Sánchez-Ancochea, 2003; Segovia, 2005). Segundo, cambios en las ideas internacionales también explican la dirección de las

políticas de Costa Rica. A nivel mundial, el Consenso de Washington interpelló las ideas socialdemócratas tradicionales y ofreció una justificación teórica para la liberalización comercial y la desregulación financiera. Simultáneamente países como Singapur e Irlanda se convirtieron en ejemplos poderosos de cómo atraer determinadas compañías extranjeras y proporcionarle incentivos a sectores particulares de la economía en detrimento de otros (Mortimore y Vergara, 2004; Sánchez-Ancochea, 2009). Siguiendo estas experiencias, el PLN apoyó de manera decidida la promoción de la inversión extranjera en alta tecnología —una política que incrementó la competitividad pero que hizo relativamente poco para promover, a nivel macro, la incorporación laboral—.

5. IMPLICACIONES

A pesar de los cambios experimentados durante las últimas décadas, el caso costarricense ofrece lecciones importantes, tanto en términos teóricos como de políticas. A nivel teórico, el caso muestra la necesidad de considerar seriamente la composición de la élite y los incentivos a partir de los cuales ésta asume el proceso de construcción del Estado. Nuestro análisis muestra que el problema para la incorporación no es que la élite busque controlar el Estado para su propio beneficio: puede ocurrir que estos grupos busquen su propio beneficio y, aun así, contribuir a alcanzar resultados positivos en términos de la doble incorporación—algo que autores como Acemoglu y Robinson (2012) no parecen tener en cuenta. Por ejemplo, la promoción del empleo público, de empresas pequeñas y medianas y de cooperativas antes de la década de 1980 en Costa Rica refleja precisamente la influencia de varios segmentos de clase media en la construcción de un Estado a la medida de sus propios intereses.

De igual manera nuestro estudio muestra que los incentivos que la élite tiene para promover la transformación laboral y la incorporación social no necesariamente van de la mano: no hay razón para esperar que un Estado centrado en el cambio estructural sea producto del mismo proceso que da lugar a políticas sociales universales o viceversa. Lo que hace particularmente interesante a Costa Rica es la convergencia entre una transformación productiva generadora de buenos empleos y una política social expansiva.

La principal implicación de nuestra investigación para la construcción de política pública es la insistencia en la importancia de entender quiénes son las élites, qué buscan —en particular del Estado— y de situarlas en el marco de ambientes internacionales de política pública. El acento en la élite nos permite tender un “cable a tierra” en términos de las posibilidades y limitaciones estructurales que existen

para la doble incorporación (ver, en el mismo sentido, Schneider, 2012). Mientras tanto, las ideas internacionales tienen un papel central en legitimar las reformas; mapear el rango de opciones posibles en puntos diferentes en el tiempo; e influir fuertemente las características específicas de los programas que le dan forma al Estado.

Si nuestro análisis es correcto querría decir que el énfasis desde los 2000 en la región tanto en la política industrial (UNRISD, 2010) como en las políticas sociales universales (Mkandawire, 2006; Filgueira *et al.* 2006) representa una oportunidad valiosa para que países con trayectorias de escasa incorporación social y laboral promuevan cambios en la política pública. A la vez, para que los países pongan el Estado al servicio de la doble incorporación, estas ideas requieren de actores que las comparten, adaptan y expresan en decisiones de política pública. Es preciso contar con una mejor comprensión sobre qué tanto cuentan los países con elites emergentes que se aboquen a ello.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J. (2005). Institutions as Fundamental Cause of Long-Run Growth. Aghion, P.; Durlauf, S. (Eds.). *Handbook of Economic Growth*. Londres: Elsevier
- Acemoglu, D.; Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Power*. Nueva York: Crown Business.
- Aguilar, M. (1989). *Clase trabajadora y organización sindical en Costa Rica, 1943- 1971*. San José: INCES; Porvenir
- Aguilar, I.; Solís, M. (1998). *La élite ganadera en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica
- Akyuz, Y.; Gore, C. (1996). The investment profits nexus in East Asian industrialization. *World Development*. N° 24(3), pp. 461-470.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late- Industrializing Economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Amsden, A.; Di Caprio, A.; Robinson, J. (2012). *The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Mundial (2003). *Inequality and Poverty in Latin America: Breaking with History?* Washington: World Bank Group.
- Banerjee, A.; Duflo, E. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethink of the Way to Fight Poverty*. Nueva York: Public Affairs.
- Bodenheimer, S. (1970). The Social Democratic Ideology in Latin America: The Case of Costa Rica's Partido Liberación Nacional. *Caribbean Studies*. N° 10 (3), pp. 49-96.

- Bowman, K.; Baker, S. (2007).** Noisy Regimes, Causal Processes, and Democratic Consolidation: The Case of **Costa Rica**. *The Latin Americanist*. N° 50, pp. 23-58.
- Brenes, L. (1990). *La nacionalización bancaria en Costa Rica. Un juicio histórico*. San José: FLACSO.
- Bull, B.; Kasahara, Y. (2013). The Transformation of Central American Economic Elites: from Local Tycoons to Transnational Business Groups. Sánchez-Ancochea, D.; Martí i Puig, S. (Eds.). *Handbook of Central American Governance*. Londres: Routledge.
- Bulmer-Thomas, V. (1987). *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castro Méndez, M. (2014). Arreglos directos y comités permanentes de trabajadores desde la perspectiva de la libertad sindical en Costa Rica. *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica*. N° 11, pp. 90-91.
- Castro Méndez, M.; Martínez Franzoni, J. (2010). Un modelo exitoso en la encrucijada: límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*. N° 7(1), pp. 70-122.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). *Evolución del empleo en el sector público de Costa Rica (1950-1987)*. <www.clad.org.ve/siare/tamano/deca1980/80cua51.html>.
- Collier, R.; Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: The Incorporation of the Labor Movement in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- CEPAL (2014). *Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Congreso Constitucional de la República de Costa Rica (1965). *Ley de Creación del Instituto Nacional de Aprendizaje: Ley N° 3.506*. Mayo.
- Cortes, A.; León, A. (2008). Costa Rica: conflictividad social y distribución, 1950-2005. *Research Report, Policy Regime and Poverty Reduction, Costa Rican Case*. Ginebra: UNRISD.
- Denton, C. (1969). Bureaucracy in an Immobilist Society: The Case of Costa Rica. *Administrative Science Quarterly*. N° 14(3), pp. 418-425.
- Donato, E.; Rojas Bolaños, M. (1987). *Sindicatos y política económica, 1972-1986*. San José: Alma Mater.

- Edelman, M.; Heller, P.; Sandbrook, R.; Teichman, J. (2007). *Social democracy in the global periphery: origins, challenges, prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engerman, S.; Sokoloff, K. (1997). Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. Haber, S. (Ed.). *How Latin America Fell Behind*. Stanford: Stanford University Press.
- Evans, P.; Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*. N° 64(5), pp. 748-765.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press
- Filgueira, F.; Molina, C. G.; Papadópulos, J.; Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. Molina, C. G. (Ed.). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington: BID
- Filgueira, F. (2005). Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Welfare States. *Working Paper*. Ginebra: UNRISD
- Garnier, L.; Hidalgo, R. (1991). El Estado necesario y la política de desarrollo. Hidalgo, R.; Garnier, L.; Monge, G.; Trejos, J. D. (Eds.). *Costa Rica: Entre la Ilusión y La Desesperanza*. San José: Guayacán.
- González Vega, C. (1990). Política de intermediación financiera en Costa Rica: cuatro décadas de evolución. González Vega, C.; Camacho Mejía, E. (Eds.). *Políticas económicas en Costa Rica II*. San José: Academia de Centroamérica.
- Goodman, R.; Peg, I. (1996). The East Asian Welfare State: Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation-Building. Esping-Andersen, G. (Ed.). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londres: Sage.
- Gutierrez-Saxe, M.; Straface, F. (2008). Antecedentes: política y economía en la Costa Rica de los últimos 50 años. Gutierrez-Saxe, M.; Straface, F. (Eds.). *Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington: BID.
- Haggard, S.; Kaufman, R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. New Jersey: Princeton University Press.

- Hall, C. (1982). *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*. San José: Costa Rica.
- Hernández, G. (2009). *Reseña de las elecciones de 1974*. San José: IIS-UCR.
- Hidalgo, R.; Garnier, L.; Monge, G.; Trejos, J. D. (1991). *Costa Rica: Entre la Ilusión y La Desesperanza*. San José: Guayacán.
- Huber, E. (2005). Inequality and the State in Latin America. *Presentado en la Conferencia de APSA Task Force on Difference and Inequality in the Developing World*. Universidad de Virginia.
- Hyttek, G. (1999). Insurgent Labour, Economic Change and Social Development: Costa Rica 1900-1948. *Journal of Historical Sociology*. N° 12, pp. 29-53.
- Itzgisohn, J. (2000). *Developing poverty: The state, labor market deregulation, and the informal economy in Costa Rica and the Dominican Republic*. University Park: Penn State University Press.
- Lehoucq, F. (1998). *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia: Universidad Nacional Autónoma.
- Lehoucq, F. (2010). Political Competition, Constitutional Arrangements and the Quality of Public Choices in Costa Rica. *Latin American Politics and Society*. N° 52(4), pp. 54-77.
- Lewis, C.; Lloyd-Sherlock, P. (2009). Social Policy and economic development in South America: an historical approach to social insurance. *Economy and Society*. N° 38(1), pp. 109-131.
- Lizano, E. (1999). *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994*. San José: Academia de Centroamerica
- McGuire, J. (2010). *Wealth, health and democracy in East Asia and Latin America*. Cambridge: University Press
- Martínez Franzoni, J.; Sánchez-Ancochea, D. (2012). Inroads towards Universalism: How Costa Rica Informs Theory. *Working Paper*. University of Notre Dame: Kellogg Institute.
- Martínez Franzoni, J.; Sánchez-Ancochea, D. (2013). Can Latin American production regimes complement universalistic welfare regimes? Implications from the Costa Rican case. *Latin American Research Review*. N° 48(2), pp. 148-173.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mkandawire, T. (2006). Targeting and Universalism in Poverty Reduction. *Social Policy and Development Programme Paper 23*. Geneva: UNRISD

- Monge González, R.; González-Vega, C. (1995). *Exportaciones tradicionales en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.
- Mortimore, M.; Vergara, S. (2004). Targeting Winners: Can FDI policy help developing countries industrialize? *European Journal of Development Research*. N° 16(3), pp. 499-530.
- OFIPLAN (1982). *Evolución socioeconómica de Costa Rica 1950-1980*. San José: EUNED.
- OIT (2007). *Equality at work: Tackling the challenge. Global Report*. Ginebra: OIT.
- Pribble, J. (2011). World Apart: Social Policy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*. N° 46, pp. 191-216.
- Programa Estado de la Nación (2001). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Séptimo Informe*. San José: PEN
- Programa Estado de la Nación (2011). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimoséptimo Informe*. San José: PEN
- Reygadas, L.; Filgueira, F. (2010). Inequality and the Incorporation Crisis: The Left's Social Policy Toolkit. Maxwell, C.; Hershberg, E. (Eds.). *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change (1971-1972)*. Boulder: Lynne Rienner.
- Rodríguez, C. (2007). Estratificación y movilidad socio ocupacional en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX. Castro, C.; Gutiérrez, A. L.; Rodríguez, C.; Barahona, M. (Eds.). *Transformaciones en la estructura social en Costa Rica, Estratos sociocupacionales, educación y trabajo*. San José: IIS.
- Rosenberg, M. (1983). *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*. San José: Costa Rica.
- Rovira, J. (1987). *Costa Rica en los años 80*. San José: Porvenir
- Rovira, J. (1990). Costa Rica: Elecciones, partidos políticos y régimen democrático. *Polémica*. N° 11, pp. 44-60.
- Rovira, J. (2004). El nuevo estilo de desarrollo nacional de Costa Rica 1984-2003 y el TLC. Estrada, M. F.; Hernández, G. (Eds.). *TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo?* San José: Universidad de Costa Rica.
- Rueschemeyer, D.; Huber, E.; Stephens, J. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Salazar, J. M. (1990). El Estado y el ajuste en el sector industrial". González Vega, C.; Camacho Mejía, E. (Eds.). *Políticas*

- económicas en Costa Rica II*. San José: Academia de Centroamérica.
- Sánchez-Ancochea, D. (2003). *Globalization and Inequality in the Developing World: Potential Benefits with Real Costs*. Graduate Faculty, New School University.
- Sánchez-Ancochea, D. (2009). Are North-South trade agreements good for FDI-led development? The case of DR-CAFTA. Rugraff, E.; Sánchez-Ancochea, D.; Sumner, A. (Eds.) *Transnational Corporations and Development Policy: Critical Perspectives*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Schneider, A. (2012). *State-building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seekings, J. (2008). Welfare Regimes and Redistribution in the South. Shapiro, I. (Ed.) *Divide and Deal: The Politics of Distribution in Democracies*. Nueva York: Nueva York University Press.
- Seekings, J. (2010). *The ILO and Social Protection in the Global South, 1919-2050*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Seligson, M. (1980). *Peasants of Costa Rica and the Development of Agrarian Capitalism*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Seligson, M. (1984). *El campesino y el capitalismo agrario de Costa Rica*. San José: Costa Rica.
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. San José: Universitaria Centroamericana.
- Straface, F. (2008). Gobernabilidad democrática en Costa Rica: ¿“Hipergradualismo”, cansancio reformista o desacuerdo sobre el modelo deseado? Gutierrez-Saxe, M. Á.; Straface, F. (Eds.). *Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington: BID.
- Taylor-Dormond, M. (1991). El Estado y la pobreza en Costa Rica. *Revista de la CEPAL*. N° 43.
- Tokman, V. (2001). *De la informalidad a la modernidad*. Santiago: OIT.
- Torres- Rivas, E. (1975). *Centroamérica hoy*. México: Siglo XXI.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th century*. Washington: Inter-American Development Bank.

- UNRISD (2010). *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. Nueva York: UNRISD; UN Publications.
- Vargas Cullell, J.; Rosero Bixby, L. (2005). *La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004*. San José: Centro Centroamericano de Población Universidad de Costa Rica y Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt.
- Vega, M. (1980). *El Estado Costarricense de 1974 a 1978. CODESA y la fracción industrial*. Universidad de Costa Rica.
- Vega, M. (1982). *El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la Fracción industrial*. San José: Hoy.

COLECCIÓN ANTOLOGÍAS DEL PENSAMIENTO SOCIAL LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO [COSTA RICA]

La selección de textos, para una obra como la que aquí presentamos, exige un proceso de toma de decisiones sobre lo que se va a considerar como pensamiento crítico, sobre la temporalidad de la producción y sobre las temáticas que se van a incluir. En esta antología asumimos la definición de pensamiento crítico derivada de las propuestas teóricas de la Escuela de Frankfurt, basadas en la definición de Marx de 1843, como aquel pensamiento que no solo busca entender la sociedad, sino también criticarla y contribuir como un todo, sumándose a las agendas, miradas y aspiraciones de los movimientos sociales contestatarios. Como crítico, además, en el contexto costarricense destacamos aquellos textos que han enfrentado el espejo (a veces espejismo) nacionalista y han brindado formas originales para repensar Costa Rica como país, como sociedad y como cultura.

En términos de la temporalidad, en esta antología se incluyen textos que abarcan un período de cerca de 100 años, iniciando en la década 1920 y terminando con autores y autoras que desarrollan su producción en las primeras décadas del presente siglo. Sobre la escogencia temática, hemos decidido incorporar trabajos que plantean críticas a un conjunto de mitos sobre la homogeneidad, la igualdad y la excepcionalidad costarricense que se han configurado como poderosos mecanismos de control social y político.

La compiladora y el compilador hemos batallado ampliamente sobre la selección que ofrecemos en esta antología. Por eso, debe verse primeramente como un producto de procesos de discusión sobre las características de los textos, su distribución cronológica, sus aportes a las problemáticas que nos planteamos, la originalidad y actividad pionera de sus proponentes y el impacto en las ciencias sociales costarricenses de estos ensayos. No está demás decir que tenemos claro que esta antología y cualquier otra siempre tendrá sus límites, siempre carecerá de otros trabajos importantes y siempre podría ser enriquecida por otras perspectivas.

Sabidos de eso, también tenemos claro que estos textos que hemos escogido representan lo mejor del pensamiento crítico costarricense y que a partir de ellos se han generado polémicas, discusiones y se han inspirado otros investigadores e investigadoras.

De la presentación de Montserrat Sagot y David Díaz Arias

Patrocinado por
 **Asdi**
Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional


CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Montserrat Sagot
David Díaz Arias
Joaquín García Monge
Manuel Mora Valverde
Víctor Hugo Acuña Ortega
Carlos Sandoval García
Alexander Jiménez Matarrita
José María Gutiérrez Gutiérrez
Carmen Lyra
Yolanda Oreamuno Unger
Rodrigo Facio Brenes
Rodolfo Cerdas Cruz
Manuel A. Solís Avendaño
Mercedes Muñoz Guillén
Jorge Rovira Más
Ciska Raventós Vorst
Carlos Luis Fallas Sibaja
Daniel Camacho Monge
Eugenia Rodríguez Sáenz
Carlos Sojo
Juliana Martínez Franzoni
Diego Sánchez-Ancochea
Quince Duncan
Omar Hernández Cruz
Eugenia Ibarra Rojas
Juan Rafael Quesada Camacho
Helio Gallardo
Mónica Pérez Granados
Yadira Calvo Fajardo
Ana Sojo
Alda Facio Montejo
Ana Carcedo
Gabriela Arguedas Ramírez

ISBN 978-987-722-557-0



9 789877 1225570