

MÉXICO Y COSTA RICA. REFORMAS ESTRUCTURALES Y MODELO POLÍTICO: SUS CONSECUENCIAS SOCIALES.

Guillermo Ejea Mendoza
Abril de 2007

PRESENTACIÓN

En este trabajo se realiza un análisis comparativo entre México y Costa Rica desde el punto de vista de sus paralelismos en la implementación de las reformas estructurales y sus diferencias en el modelo político.

El trabajo se inscribe en las dimensiones I y III del proyecto *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, a saber:

Revisión crítica de la teoría y política económicas actuales para dilucidar el estatuto teórico de la educación superior desde el enfoque institucionalista contemporáneo. Esta dimensión de análisis se compone a su vez de dos líneas de trabajo: el análisis de la teoría neoclásica en sus aspectos fundamentales en cuanto a su aplicación a los países pobres y emergentes, y el estudio del enfoque institucionalista contemporáneo.

Revisión crítica de las políticas de educación superior en México para comprender sus alcances económicos y sociales y, al mismo tiempo, engarzar las dimensiones anteriores. En esta dimensión de análisis se ubica el papel de las políticas públicas en tanto que formas de construcción del nuevo modelo de economía y la nueva socialidad a partir de las concepciones y acciones del Estado frente a los procesos de globalización y ante los desafíos de la desigualdad social y el crecimiento económico.

Introducción¹.

En este trabajo se realiza un análisis comparativo entre México y Costa Rica desde el punto de vista de sus paralelismos en la implementación de las reformas estructurales y sus diferencias en el modelo político. Se sostiene que este segundo aspecto ha sido determinante en la modulación de aquéllas considerando sus impactos sociales. Se pone como ejemplo la cuestión de las privatizaciones en la industria eléctrica y las telecomunicaciones².

1. Un panorama muy general.

México y Costa Rica (CR) tienen dos grandes diferencias: dimensiones³ y ubicación geográfica. A mi juicio, la primera es una cuestión de escalas. La segunda, en cambio, puede ser más importante. En primer lugar, mientras que México colinda al norte con la primera potencia mundial y, tras ella, con un país desarrollado (Canadá), Costa Rica se encuentra entre dos países con menor desarrollo que el suyo (Nicaragua y Panamá) y, en torno a ellos, varios países subdesarrollados (Centroamérica, el Caribe, Colombia...). En consecuencia, el horizonte de las relaciones geopolíticas *puede ser* distinto. Por ejemplo, en términos de flujos migratorios transfronterizos México exporta población nacional hacia EUA y recibe migrantes de Centroamérica (y de otros lugares del mundo) que, en su gran mayoría, van a EUA⁴, en tanto que CR recibe migrantes de Nicaragua que se quedan en CR (son inmigrantes)⁵. Esta diferencia provoca, entre otras cosas, que la emigración de México reduzca las presiones sobre la demanda de empleos, mientras que la inmigración en CR las aumenta⁶. En términos turísticos, la población

¹ Agradezco las observaciones de Rodrigo Páez Montalbán.

² Abordé la cuestión del contenido social del Estado en “Estados de Bienestar en los países desarrollados, Estados Sociales en América Latina y Análisis de Casos Comparados”, y la relación entre las reformas estructurales y la equidad en “Reformas estructurales y equidad en América Latina”.

³ En 1998 la población de CR representaba el 3.9% de la de México mientras que el PIB el 2.3%; sin embargo, el PIB por habitante alcanzaba el 57.1% (Stallings y Peres, 2000: 33).

⁴ No estoy considerando el caso de la población guatemalteca que se queda en Chiapas.

⁵ México es un país que sirve de paso a la droga que va hacia EUA y también un mercado amplio, mientras que CR no es lo uno ni lo otro.

⁶ Para (Stallings y Peres, 2000: 149) la emigración de México contribuye a reducir la Población en Edad de Trabajar, mientras que la inmigración en CR la acelera.

mexicana con poder adquisitivo tiende a ir preferentemente a EUA, mientras que la de CR se diversifica más entre EUA, el Caribe, Colombia y otros países de Sudamérica.

Las similitudes son interesantes. Ambos países sobresalen en el contexto latinoamericano por su crecimiento económico⁷, su desarrollo social y su estabilidad política entre los años cincuenta y los ochenta⁸; ambos pasan de ser economías agrícolas a industrializadas aplicando un modelo sustitutivo de importaciones⁹; y en ambos el Estado juega un papel importante en el diseño de las estrategias de desarrollo con una amplia orientación social hasta el inicio de la crisis de los años ochenta.

2. Crisis y reformas estructurales.

En 1980-1982 CR padeció una trance similar al que sufrió México: el proceso de agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y el estancamiento de la producción y exportación de café (en México el detonante se ubicó en la caída de los ingresos petroleros), se encontraron con restricciones en los circuitos financieros internacionales que venían fungiendo como válvulas de escape ante los problemas estructurales, generándose una grave crisis de pagos (Rovira, 1987: 43-56). Al igual que México, CR convino apoyos y remedios con los organismos internacionales y el gobierno de EUA, adoptando medidas de corte neoliberal (Rovira, 1987: 57-94). Con los programas de estabilización en ambos países pudo controlarse el proceso inflacionario durante los primeros años, aunque en el caso de CR también se aplicaron programas compensatorios que permitieron la recuperación de los salarios reales y la disminución del desempleo (Rovira, 1987: pp. 68 a 70 y 166).

⁷ Entre 1950 y 1980 el PIB/h en CR creció al 2.1% promedio anual, frente al 1.7% de América Latina (Sánchez, 2005: 693). En el mismo período la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 6.2% en CR (Rovira, 1987: 45; 5% según Stallings y Peres, 2000) y de 6.5% en México (Stallings y Peres, 2000: 59).

⁸ Por supuesto, tal estabilidad no estuvo exenta, en ambos países, de movilizaciones sociales y violencia política; no obstante, se trató de fenómenos que pudieron ser asimilados por el orden político.

⁹ Stallings y Peres, 2000: 59. En México esta transformación ocurrió principalmente en los años cincuenta y sesenta; en CR, en los sesenta y setenta.

Stallings y Peres (2000) ubican a México y CR entre los países reformadores tardíos (fechan el inicio de las reformas en 1985 y 1986, respectivamente) y cautos; esto último debido a que los *actores centrales* pensaban que debían proteger, en el primero, “un sector industrial poderoso y una economía situada entre las doce más grandes del mundo”, y en el segundo “un conjunto de beneficios sociales muy apreciados por la población que sustentaban una democracia brillante” (p. 75). Ambos países tuvieron éxito en sus estrategias de estabilización aunque sufrieron reveses a mediados de los noventa (CR en 1994 y México en 1995); las políticas recesivas, junto con estos hechos, incidieron en la debilidad del crecimiento a lo largo de esa década; así mismo, como consecuencia de la aplicación de las políticas estandarizadas, las variables macroeconómicas como el saldo fiscal, la cuenta corriente, las tasas de interés y los tipos de cambio muestran comportamientos similares, aunque en México se registró una evolución menos estable (pp. 80-87).

En el rubro de gasto social hay una diferencia notable en proporciones y en variación. El gasto social como proporción del gasto público total casi se duplica en México de 28.8% en 1980-1981 a 52.9% en 1996, mientras que en CR casi se mantiene igual en el mismo período, de 66% a 65.1%; en el mismo lapso, el gasto social como proporción del PIB alcanza un promedio de 19% en CR mientras que en México sólo un 7%; así, el gasto social per cápita en CR es 1.46 veces el de México en 1980-1981 y 1.56 veces en 1996-1997 (Stallings y Peres, 2000: p. 93). Las cifras anteriores reflejan que México realizó un esfuerzo mayor por atender las demandas sociales; no obstante, no logró alcanzar los niveles existentes en el país centroamericano. Según la CEPAL (2003: 25), en 2000 la tasa de pobreza en CR era de 20.6% y la de extrema pobreza de 6.1%, lo cual contrasta con los datos de México para el mismo año: 24.2% de la población se encontraba en el nivel de pobreza alimentaria, 31.9% en el de pobreza de capacidades y 53.7% en el de pobreza patrimonial (Chertorivski, 2005: 17)¹⁰.

La década perdida afectó más a México que a CR, por lo que la recuperación de aquí fue menor que la de éste en los noventa. La inversión bruta fija como proporción del

¹⁰ Aunque puede haber diferencias metodológicas en la forma de cálculo, la brecha es contundente.

PIB en México pasó de 24.8% en 1980 a 18.4% en 1990 y a 20.8% en 1998, en tanto que la de CR pasó de 23.9% a 23.1 y a 26.6% en cada año (Stallings y Peres, 2000: 103). Esto se refleja en el crecimiento del PIB y del PIB por habitante (PIB/h) en la década de los noventa, mayores en CR que en México (pp. 121 y 123)¹¹. La productividad del trabajo cayó más en CR durante los ochenta pero también creció más en los noventa: 9.2, 8.2 y 8.8 frente a 17.0, 16.0 y 16.1 en México (Stallings y Peres, 2000: 107). Estos autores señalan que la productividad no es resultado solamente de la inversión sino también del nivel educativo, la edad y la salud de la fuerza trabajadora, las disposiciones administrativas y organizacionales en las empresas, los avances tecnológicos y el apoyo gubernamental a la investigación y el desarrollo tecnológico (p. 107). De cualquier modo, a lo largo del período en ambos países aumentó la contribución del trabajo al producto y disminuyó la del capital (pp. 124 a 131).

Aunque Stallings y Peres (2000) se refieren a un conjunto de varios países latinoamericanos, sus conclusiones son válidas para México y CR en el sentido de que las reformas estructurales (de primera generación) tuvieron un impacto positivo en el crecimiento, aunque éste fue menor al esperado¹². No obstante, al igual que el resto de los países, al finalizar los años noventa México y CR aún no lograban entrar en la fase de **consolidación** de los cambios estructurales, cuando “las reformas se consolidan y la inversión está determinada por factores normales” (p. 114). Así mismo, a nuestros dos casos puede aplicárseles el colofón general en cuanto a que las reformas más efectivas “fueron la liberalización de las importaciones, la privatización y la apertura de la cuenta de capital. Ni el índice de reforma tributaria ni el de la reforma financiera fueron significativos” (p. 135). Por reforma financiera se entiende la liberalización del control sobre las tasas de interés y la relación reservas a depósitos¹³.

En México esa liberalización no se tradujo en una disminución significativa de las tasas de interés que pudiera constituir un estímulo al crédito y el financiamiento de la inversión debido a dos condiciones. Por un lado, el elevado grado de concentración que

¹¹ Los dos países se encuentran en el grupo de bajo crecimiento (con Brasil, Colombia y Jamaica) respecto de los nueve países (con Argentina, Bolivia, Chile y Perú) que comprende el estudio de estos autores (p. 121 y 123).

¹² Los defensores de las reformas han dicho que el crecimiento hubiera sido menor sin ellas.

¹³ Los componentes e índices de las reformas estructurales se encuentran en las páginas 68 y 69.

registra el sistema financiero nacional, es decir, de control oligopólico del mercado, como **lo ha denunciado recientemente el Director del Banco de México**. Por otro lado, a la política contractiva contra la inflación, es decir, **uno de los síndromes de incongruencia de las medidas que señalan (p. 89)**. Además, la apertura del sistema al capital extranjero no se reflejó en una disminución de las tasas debido a que los bancos extranjeros adoptaron las prácticas de los nacionales. En CR, entre 1986 y 1997, el número de instituciones financieras privadas creció de 25 a 42, disminuyendo la participación de las mayores firmas en los activos y el valor neto. Pero a partir de ese último año aumentó la concentración: la participación de los tres bancos más grandes en los activos pasó del 30.8% al 48.8% en 2003; en este último año los diez más grandes absorbían más del 80% de los activos y el 70% del valor neto. En este año también, sólo tres de los diez eran de capital tico, uno de EUA, otro canadiense y el resto de países de Centro América (Sánchez, 2005: 702 y 703).

Además, persisten los riesgos de la vulnerabilidad externa, ya que el aumento de las exportaciones fue acompañado de un incremento mayor de las importaciones y el capital extranjero en cartera sigue siendo volátil. Esto significa que las reformas no lograron revertir la restricción externa al crecimiento (Stallings y Peres, 2000: 220).

Pero en contra de lo que aseguraba la teoría, las reformas tuvieron un impacto negativo en el empleo y la equidad. Los efectos fueron más perjudiciales en México que en CR. Esto se refleja de distintas maneras. En México la proporción de asalariados creció más que en CR, especialmente en el sector público. Esto último fue consecuencia de la política laboral del gobierno, que en el país centroamericano pudo cancelar desde 1979 los convenios colectivos de trabajo y, luego, siguiendo la recomendación de adelgazar al sector público, reducir los empleos de base mediante un programa de renuncias voluntarias (Sánchez, 2005: pp. 712 a 714)¹⁴. Pero en México el aumento del empleo también se debió, y más que en CR, a ocupados por cuenta propia, en servicio doméstico y miembros no remunerados de la familia (Stallings y Peres, 2000: 154, 155). En segundo lugar, los salarios reales aumentaron más en CR que en México a partir de

¹⁴ Según el mismo autor, a mediados de los setenta la tasa de sindicalización en el sector público alcanzaba el 43%, mientras que en el sector privado sólo 5 por ciento.

1996 (p. 158). En tercer lugar, las brechas de ingreso individual y familiar aumentaron más en México que en CR (pp. 164 a 184) debido especialmente al efecto de incrementos mayores a la población con niveles educativos más elevados (p. 165). El cuarto factor residió, como ya se dijo, en la política de gasto social más amplio y firme que siguió CR.

México y CR fueron, con Chile, los únicos países que incrementaron su participación en las exportaciones mundiales hacia los países industrializados entre 1980 y 1996, con una presencia importante de las industrias de alta tecnología (Stallings y Peres, 2000: 204 y 205). El incremento de las exportaciones manufactureras se apoyó en la compra de insumos y bienes capital externos¹⁵ (sobre todo en las áreas maquiladoras)¹⁶, lo cual, a pesar de mejorar la calidad y precio de los insumos de esas industrias, se tradujo en la ruptura de las cadenas nacionales de proveedores y el desplazamiento de empresas pequeñas y medianas y, por tanto, tuvo poco efecto en la derrama de empleo, recursos y tecnología sobre el resto de la economía (Stallings y Peres, 2000: 222).

Conforme con lo que señalaba la teoría, en México y CR, a diferencia del resto de los países, las reformas favorecieron a los sectores intensivos en mano de obra (p. 247), pero en México la creación de empleos se debió a las grandes y medianas empresas (42.2%) mientras que en CR correspondió a las microempresas (118%).

En México, las grandes empresas (más de mil empleados) aumentaron su participación en la producción bruta total de 29.4% en 1994 a 33.6% en 1999 y a 41.1% en 2004, y su participación en el valor agregado bruto de 26.2% a 30.7% y a 38.0% en cada uno de esos años (Rivera, 2007: 31).

En general, se desmoronó la alianza entre las empresas transnacionales, los conglomerados nacionales y el Estado que había prevalecido antes de las reformas, ya que éste privatizó la mayor parte de sus empresas y el capital nacional perdió terreno

¹⁵ En 1999, las importaciones de bienes intermedios y de capital en CR representaban el 82% de las importaciones totales (CEPAL, 2003: 29)

¹⁶ En CR, las exportaciones de las Zonas Francas y la maquila representaban el 60% de las exportaciones totales en 1999. La proporción creció al 65% en 2002 (CEPAL, 2003: 27).

frente a las corporaciones transnacionales, pues éstas mostraron mayor capacidad para tomar o abrir mercados, incorporar nuevas tecnologías y conseguir financiamiento internacional (Stallings y Peres, 2000: 262).

3. El período más reciente.

Entre 1999 y 2006 el PIB en México creció a una tasa promedio anual del 2.4%, mientras que entre 2001 y 2006 lo hizo al 1.5%, afectando negativamente el PIB/h¹⁷. En este comportamiento influyó la política estabilizadora: con ciertas variaciones, la inflación descendió del 9 al 3% entre 2000 y 2006, en tanto que las tasas de interés lo hicieron del 18.5 al 8.5% en el mismo período. A pesar de esta inclinación expansiva, los créditos al consumo y la inversión siguen siendo restrictivos ya que las tasas de mantienen por encima del 12% debido al carácter oligopólico del sistema financiero y la economía en su conjunto. En estos años la economía no sufrió cambios estructurales significativos. El sector terciario siguió ganando terreno al primario y el secundario en la composición de la producción y el empleo. De hecho, todas las grandes divisiones crecieron más que la industria manufacturera. Significativamente, la de transporte, almacenaje y comunicaciones creció 9.8%, y las de agricultura y minería 6.5 y 6.3%, respectivamente, frente a 3.1% de las manufacturas. Esto repercutió negativamente sobre la creación de empleos, la distribución del ingreso y la productividad (Murayama, 2006). Además, la inversión extranjera sigue sin incidir en el aumento de la inversión productiva y el empleo (Novelo, 2006).

Entre 2000 y 2003 CR experimentó un descenso de la actividad económica asociado a la disminución de la producción y exportación de bienes primarios (café, banano y azúcar) y productos de las Zonas Francas (partes de circuitos modulares y microestructuras eléctricas), con efectos leves sobre la inflación y la distribución del ingreso como consecuencia de la política de gasto público. En 2003 se notó una recuperación modesta¹⁸.

¹⁷ Los datos de 1996 a 2004 son de Murayama (2006); los posteriores corresponden a una estimación basada en INEGI (2007).

¹⁸ CEPAL, 2003.

4. El contexto político.

Pero las similitudes marcan la diferencia. El Estado moderno en Costa Rica se fundó a fines de los años cuarenta (poco después del régimen cardenista en México) mediante un pacto político entre las fuerzas de la oligarquía, la burguesía industrial emergente y la clase trabajadora, bajo la hegemonía de la segunda y un fuerte compromiso social influido por la doctrina social de la iglesia católica que en aquel país ha tenido siempre una gran presencia social y política. Ese pacto dio lugar a un Estado de Bienestar que permitió, por una parte, el desarrollo económico y social continuo hasta 1980, cuando comenzó la crisis (como en México), y por la otra, que la democracia tica sea considerada la más antigua y estable de América Latina.

Esa democracia política surge también de otros factores: “la estabilidad, continuación y perpetuación de la élite política; la homogeneidad ética y cultural de la población, reforzada por el diseño constante de las medidas legislativas en pro de la escolaridad obligatoria y gratuita desde el último tercio del siglo XIX y que se traduce en una de las tasas de analfabetismo más bajas de AL; la ausencia de una fuerte tradición e influencia colonial; el desarrollo de las explotaciones de café, que contribuyó a mantener cierto equilibrio entre la población urbana y rural¹⁹; la decisión política de suprimir al ejército en 1949, sustituyéndolo, para vigilancia y conservación del orden público, por fuerzas de policía; y, finalmente, la existencia del liderazgo carismático de José Figueres, fallecido en 1990, que contribuyó a forjar un Estado moderno, bajo la forma del Estado del bienestar sin huir de la praxis democrática, como sí ocurrió en los regímenes populistas latinoamericanos” (Alcántara y Freidenberg, 2006: 328).

¹⁹ Hay que destacar la promoción de la pequeña propiedad y las cooperativas como una forma de propiedad importante en la configuración económica y social de CR, no sólo en el ámbito rural (especialmente en el altiplano central y septentrional del país) sino también urbano. “CR es un país subdesarrollado con pueblos (rurales) que pertenecen al primer mundo (por su nivel de urbanización)”. Esta característica fundamenta la afirmación de los autores. Sin embargo, no es válida para las zonas bananeras y azucareras, donde predominan las grandes explotaciones de capital nacional y extranjero. Así mismo, la homogeneidad étnica y cultural disminuye en la zona Atlántica (negra) y las fronteras norte (Nicaragua) y sur (Panamá) del país. De hecho fue hasta mediados de los treinta y cuarenta del siglo XX que la Zona Atlántica comenzó a integrarse social y culturalmente al resto del país, y fue hasta los años noventa que se construyó la carretera moderna que la conecta con San José.

El Partido de Liberación Nacional (PLN), de orientación socialdemócrata y bajo el liderazgo de Figueres, hegemonizó la vida política de CR hasta el inicio de los años ochenta, en que la oposición de centro-derecha logró aglutinarse en torno al Partido de Unidad Socialcristiana (PUSC). De 1990 a 2002 hubo alternancia entre ambos. En este último año el Partido de Acción Ciudadana (de centro-izquierda) alcanzó el 26.2% de los votos en las elecciones presidenciales, y el 39.8% en 2006 (Alcántara y Freidenberg, 2006: 334 y 335). Tres razones pueden explicar la fuerza creciente de la tercera opción: la tensión entre el reformismo tradicional y la orientación neoliberal más reciente del PLN, que se confunde con las posiciones históricas de las fuerzas que componen el PUSC; la insatisfacción de la ciudadanía con la política económica de los años noventa, y los casos de corrupción que en los últimos años han tocado a toda la élite política tradicional (Alcántara y Freidenberg, 2006: 334, 335), incluido el ICE (Sánchez, 2005: 714).

La izquierda más radical, representada por el Partido Comunista, fue proscrita desde 1949 hasta 1975, año en que se levantó la prohibición de que participara en procesos electorales. Participó bajo el Partido Vanguardia Popular y la coalición Pueblo Unido y después el Partido Fuerza Democrática en los noventa, con una incidencia más simbólica que política. Pero mantuvo su presencia en el ámbito sindical, primero a través de la Confederación General de Trabajadores de Costa Rica y luego en la Confederación Unida de Trabajadores a partir de 1984, por un fraccionamiento derivado de la escisión de Vanguardia en ese año (Rovira, 1987: 110; Alcántara y Freidenberg, 2006: 336). A pesar del bajo nivel de sindicalización de la clase trabajadora tica, como ya se dijo, las bases sociales del modelo político permitieron que se desarrollaran políticas favorables a su bienestar.

El régimen político de CR puede caracterizarse como unitario, presidencial y unicameral, en tanto que el de México como federal, presidencial y bicameral. Pero hasta los años noventa, podía decirse que el presidencialismo tico tenía un grado “medio-alto” de influencia en las decisiones de su partido y su representación partidaria en el poder legislativo, en tanto que en México esa capacidad era “muy alta” (Alcántara y Freidenberg, 2006: 106 y 107). Esta diferencia se explica fundamentalmente por el

modelo más corporativo y el *modelo más democrático* que prevalecieron en cada país. Cabe señalar que los “resortes autoritarios” del primero facilitaron la implantación de las reformas estructurales (Paramio, 2006: 20).

En los últimos años la situación se invirtió. En 2000 se llevó a efecto *la alternancia* en la Presidencia de México y su titular tuvo que enfrentarse a un Congreso hostil, por lo cual sus *poderes legislativos* disminuyeron notablemente. En 2005 el *índice de centralización de partidos*, es decir, la capacidad presidencial y de los líderes partidarios para influir en las decisiones de sus representaciones partidarias, fue de 14.5 en CR (medio-alto) y de 12 en México (medio-bajo), en un rango de 6 a 18 (BID, 2006: 41)²⁰. Así, el *índice de las facultades legislativas del Presidente* en México se situó en 24%, muy cerca del de CR (23%), y debajo del promedio latinoamericano (BID, 2006: 52). Además, la creciente debilidad del PRI, del corporativismo sindical y agrícola y del poder presupuestal como consecuencia del adelgazamiento del Estado, redujeron los poderes metaconstitucionales del Presidente.

Así, el proceso de democratización en México ha implicado un aumento del poder de los poderes legislativo y judicial frente al presidencial, una reducción del *presidencialismo real* y un aumento de la dispersión político-partidaria en dos sentidos: un aumento de la competitividad entre partidos (PRI, PAN, PRD) y un aumento de las divisiones internas de los partidos entre las distintas corrientes que los componen. La corrupción, la ineficacia legislativa y las pugnas intra e interpartidarias han provocado que para 2004 el índice de confianza pública en el Congreso se situara en 23.1% en México, frente al 35.3% en CR (BID, 2006: 46).

Por otra parte, entre 1994 y 2002/2003 la polarización ideológica, medida según la autopercepción de los miembros de un partido acerca de sus diferencias con otros, y medida según la opinión de los otros, alcanzaron 0.82 y 1.09 en CR (bajas) y 2.58 y 4.69 en México (altas). Esta polarización dificulta el diálogo y la posibilidad de llegar a

²⁰ El grado de institucionalización y el carácter programático de los partidos políticos en México (67/100 y 2/8) son mayores que en CR (61/100 y 1/8), aunque relativamente similares entre sí respecto del conjunto de países de AL (BID, 2006: 35).

acuerdos y, por ende, la gobernabilidad y la estabilidad de la democracia (Alcántara y Freidenberg, 2006: 132).

En términos de políticas públicas, la orientación social de las políticas que acompañó a las reformas estructurales en CR no sólo deriva del funcionamiento de un régimen político con mayor tradición y prácticas democráticas, sino también de una estructura gubernamental más descentralizada, ya que las instituciones del sector público no central (más de 100) han logrado mantener cierta autonomía de objetivos y presupuesto respecto del proceso de adelgazamiento del aparato, incluso con fallos favorables del poder judicial independiente (BID, 2006: 193 y 194).

5. Privatizaciones y movilización social en electricidad y telecomunicaciones.

Transportes y comunicaciones son sectores de gran importancia en la globalización, y la producción de energía no deja de ser una plataforma básica para cualquier estrategia de desarrollo. La privatización de estos sectores fue parte de las reformas estructurales de los años noventa en toda América Latina (Stallings y Peres, 2000: 237). El argumento fundamental reside en que la reducción del sector público permite disminuir su déficit y su ineficiencia, beneficiando doblemente a la economía²¹. En México se privatizaron las carreteras (de cuota), los ferrocarriles, las líneas aéreas y el servicio telefónico que habían estado en manos del sector público, pero no han podido privatizarse la producción y distribución de petróleo y de electricidad (aunque el sector privado incursiona parcialmente en ellas) ni el servicio postal (que ya es relativamente menos importante). CR no produce petróleo y en ese país no se ha podido privatizar el sector de electricidad y telecomunicaciones. En México la electricidad y en CR la electricidad y las telecomunicaciones son áreas *monopolizadas* por el Estado, orientadas a sostener la soberanía nacional, apoyar la creación de empleos y subsidiar a los consumidores (hogares y empresas). Tienen, por tanto, una misión estratégica que sobrepasa los criterios de rentabilidad empresarial (aún y cuando ésta se presente bajo la forma de *eficiencia pública*).

²¹ Una discusión sobre las ventajas y desventajas de las privatizaciones en el plano teórico, así como de sus avatares e incongruencias en el práctico, especialmente en los casos de la banca y el servicio telefónico en México, puede encontrarse en García Alba (2004).

La privatización de las industrias petrolera y eléctrica en México se ha etiquetado como *la reforma estructural energética*. Es promovida intensamente por los empresarios, los organismos financieros internacionales, el gobierno y diferentes actores políticos y sociales. Se argumenta la necesidad de reducir el déficit y la corrupción del sector público y aumentar la eficiencia del servicio. En los últimos años se arguye que ésta y la fiscal son las reformas estructurales que hacen falta para que la economía mexicana asegure la confianza de los inversionistas y logre avanzar en su transición a niveles superiores de competitividad y desarrollo. Pero ha enfrentado la resistencia de los sindicatos y la izquierda política y social. Los sindicatos de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (priístas y de alcance nacional) y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (de centro-izquierda y con cobertura en el Valle de México) tienen un enorme poder dentro de las empresas (incluso sobre los trabajadores más calificados) y gran influencia política; los dos primeros en el ámbito de las redes político-burocráticas del Estado²²; el tercero, en los espacios de la izquierda sindical y política. Además, el carácter público/estatal de las tres empresas simboliza los últimos reductos del otrora nacionalismo y ‘populismo’ que nació con la Revolución de 1910; puede decirse que representan los últimos baluartes del período pre-neoliberal. Por eso, hasta ahora, la pérdida de legitimidad y eficacia política de la acción gubernamental, las pugnas Congreso/Ejecutivo e interpartidarias, las promesas sociales no cumplidas de las reformas estructurales y la ausencia de un proyecto convincente, en un clima político enrarecido, han impedido la concreción de un acuerdo que supere esas resistencias²³.

²² Curiosamente, el hecho de que el Partido de Acción Nacional haya llegado a la Presidencia de la República desde el año 2000 no se ha traducido en una reducción de la influencia política de estos sindicatos priístas. Por el contrario, los intentos para debilitar el corporativismo sindical fueron más intensos antes de ese año. Al parecer, hasta ahora, los gobiernos panistas han resuelto que pueden o deben convivir con ese lastre del pasado. El caso más visible de la nueva alianza lo representa la dirigencia magisterial.

²³ Respecto de este punto, hay que observar la evolución de la resistencia (movilizaciones y emplazamientos jurídicos) que ha generado la reciente aprobación por la Cámara de Diputados de los cambios a la Ley del ISSSTE (también inscritas en la reforma estructural financiera-fiscal), caso muy parecido al del ICE en CR, en su detonante y desarrollo, como se verá a continuación. Así mismo, hay que observar la evolución del grupo dominante y las corrientes disidentes del sindicato de maestros.

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) integra el servicio de producción y distribución de electricidad y el telefónico doméstico e internacional tanto instalado como móvil del país. En marzo de 2000, en el marco de un programa de *concertación nacional* convocado por el Presidente (destacado economista neoliberal), la Asamblea Legislativa aprobó una ley que reformaba el ICE modificando su carácter legal y abriendo las telecomunicaciones y la producción de electricidad a las firmas privadas. Esta reforma tuvo el consenso de las empresas transnacionales, el capital privado y los dos partidos mayoritarios, bajo los mismos argumentos que en México. Las protestas populares encabezadas por los sindicatos de trabajadores públicos comenzaron el mismo día de la aprobación y tras varias semanas de movilizaciones lograron frenar los cambios. Aunque la causa fue específica, la movilización popular expresó la inconformidad social con la dirección que había tomado el país. A la vez, los sindicatos de trabajadores públicos vieron la oportunidad de recuperar espacios que habían perdido. Todo esto, junto con la crisis económica de 2000-2001, llevó al gobierno a ‘ver y escuchar’ a las organizaciones de trabajadores y crear comisiones tripartitas (gobierno, empresarios y trabajadores) para redefinir las políticas a seguir (Sánchez, 2005: 718 a 720; BID: 119 y 127).

6. Conclusiones

Este brevísimo ejercicio comparativo entre México y CR permite ver que hay muchas similitudes entre los dos países, pero que el carácter democrático del régimen tico permitió paliar más y mejor que en México las consecuencias sociales y políticas del proceso de reformas estructurales ligadas al Consenso de Washington. Una de las dos últimas reformas pendientes en ambos países, la energética en México y la de electricidad y telecomunicaciones en CR (la otra es la fiscal), no han podido llevarse a cabo por la combinación de resistencia social y la relativa debilidad de los actores políticos. Pero en CR esta situación crítica dio pie a una reconsideración de la estrategia gubernamental y la búsqueda de acuerdos para consensar el diseño de las políticas, lo cual es indicativo de la fortaleza que a pesar de todo mantienen las instituciones de la democracia. Esta posibilidad es más difícil en México por la polarización ideológica prevaleciente.

REFERENCIAS

- ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2006) “Desarrollo nacional, cambios de gobierno y procesos electorales: México, América Central y el Caribe” en ALCÁNTARA, Manuel, PARAMIO, Ludolfo, FREIDENBERG, Flavia y DÉNIZ, José, *Historia contemporánea de América Latina. Reformas económicas y consolidación democrática*. Volumen VI 1980-2006. Editorial Síntesis, Madrid, pp. 309-434.
- ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2006) “El proceso político en perspectiva comparada” en ALCÁNTARA, Manuel, PARAMIO, Ludolfo, FREIDENBERG, Flavia y DÉNIZ, José, *Historia contemporánea de América Latina. Reformas económicas y consolidación democrática*. Volumen VI 1980-2006. Editorial Síntesis, Madrid, pp. 85-150.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. BID-Planeta.
- CHERTORIVSKI, Salomón (2005) “La medición de la pobreza” en *Nexos*, No. 333, vol. XXVII, septiembre, pp. 15 a 18.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2003) *Costa Rica: evolución económica durante 2002 y perspectivas para 2003*. CEPAL México, julio.
- GARCÍA ALBA, Pascual (2004) “Privatización y regulación” en GARCÍA ALBA, Pascual, GUTIÉRREZ, Lucino y TORRES, Gabriela (coords.) *El nuevo milenio mexicano, Tomo 3: El cambio estructural*. UAM Azcapotzalco, México, pp. 67 a 143.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2007) “Indicadores económicos de México” en *Este País. Tendencias y opiniones*, No. 193, abril, pp. 115-118.
- MURAYAMA, Ciro (2006) “México 2000-2006: la economía estancada” en SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo (coord.) *¿Qué país nos deja FOX? Los claroscuros del gobierno del cambio*. Ed. Norma, México, pp. 105-132.
- NOVELO, Federico (2006) “El crepúsculo del TLC” en SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo (coord.) *¿Qué país nos deja FOX? Los claroscuros del gobierno del cambio*. Ed. Norma, México, pp. 133-150.
- PARAMIO, Ludolfo (2006) “Crisis y cambio del modelo económico” en ALCÁNTARA, Manuel, PARAMIO, Ludolfo, FREIDENBERG, Flavia y DÉNIZ, José, *Historia contemporánea de América Latina. Reformas económicas y consolidación democrática*. Volumen VI 1980-2006. Editorial Síntesis, Madrid, pp. 9- 44.
- RIVERA RÍOS, Miguel A. (2007) “Las grandes empresas en México y la estrategia de desarrollo actual” en *Este País. Tendencias y opiniones*, No. 193, abril, pp. 29 a 33.
- ROVIRA MAS, Jorge (1987) *Costa Rica en los años 80*. Ed. Porvenir, San José, CR.
- SÁNCHEZ ANCOCHEA, Diego (2005) “Domestic capital, civil servants and the State: Costa Rica and the Dominican Republic under globalization” in *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, part 4, November, Cambridge University Press, UK, pp. 695-726.
- STALLINGS, Bárbara y PERES, Wilson (2000) *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. FCE/CEPAL, Santiago de Chile.