

POLÍTICA, DESARROLLO Y BIENESTAR.
La visión de diversos actores/as
de la sociedad costarricense
en el 2011.

Yajaira Ceciliano Navarro
Graciela Incer Brenes
Editoras



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
Sede Académica, Costa Rica.

POLÍTICA, DESARROLLO Y BIENESTAR.
La visión de diversos actores/as
de la sociedad costarricense
en el 2011.

Yajaira Ceciliano Navarro
Graciela Incer Brenes
Editoras

Autores y autoras

Abelardo Morales Gamboa	Gustavo Gatica López
Adilia Solís Reyes	Horacio Alvarado Bogantes
Albino Vargas Barrantes	Hugo González Calvo
Allen Cordero Ulate	Hugo Picado León
Carlos Sojo Obando	Jordi Prat Cordero
Celso Vargas Elizondo	Juan Manuel Cordero González
Dennis Cabezas Badilla	Karen Porras Arguedas
Eduardo Trejos Lalli	Luis Fishman Zonzinski
Francisco Morales Hernández	Luis Guillermo Solís Rivera
Freddy Montero Mora	Luis Mesalles Jorba
Gerardo Vargas Rojas	Thelma Herrera Herrera

338.9

C119p **Ceciliano Navarro, Yajaira**

Política, desarrollo y bienestar. La visión de diversos actores de la sociedad costarricense /

Yajaira Ceciliano Navarro, Graciela Incer Brenes.

-- 1ª, ed.-- San José, C.R. : FLACSO, 2012.

178 p. ; 16 x 24 cm.

ISBN 978-9977-68-243-3

1. Política económica - Costa Rica.

2. Desarrollo social - Costa Rica.

3. Socialización política.

I. Incer Brenes, Graciela. II. Título.



Esta publicación es posible gracias al apoyo institucional y financiero de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, de la República Federal de Alemania, Bundesrepublik Deutschland.

Director de

FLACSO Costa Rica: Jorge Mora Alfaro

Coordinador editorial: Abelardo Morales Gamboa

Producción editorial: Jorge Chávezcruz

Primera edición: Mayo 2011



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica.
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059
Página web: <http://www.flacso.or.cr>

TABLA DE CONTENIDO

Abreviaturas	8
Presentación	9
Introducción	11
Elecciones municipales 2010: resultados y perspectivas para el fortalecimiento del gobierno local	13
Bienvenida a cargo de Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica	14
Presentación a cargo de Karen Porras, Directora Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)	15
Presentación a cargo de Hugo Picado León, Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, IFED, del Tribunal Supremo de Elecciones	20
Presentación a cargo de Horacio Alvarado, Alcalde de la Municipalidad de Belén	26
Salario mínimo, pobreza y desigualdad social	31
Bienvenida a cargo de Friedrich Schlumberger, Representante de la Fundación Konrad Adenauer	32
Bienvenida a cargo de Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica	33
Presentación a cargo de Luis Mesalles, Presidente de Academia de Centroamérica	33
Presentación a cargo de Carlos Sojo, Sociólogo	42
Presentación a cargo de Dennis Cabezas, Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)	52
Presentación de Juan Manuel Cordero, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social	65

Administración Chinchilla Miranda, balance del primer año y visualización de escenarios al 2014	70
Bienvenida a cargo de Sergio Araya, Fundación Konrad Adenauer	71
Bienvenida a cargo de Manuel Rojas Bolaños, Investigador de FLACSO Costa Rica	72
Presentación a cargo de Gerardo Vargas Rojas, Presidente del Comité Ejecutivo Superior del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	72
Presentación a cargo de Francisco Morales, Ex Ministro y Miembro de la Comisión de Capacitación y Formación Política del Partido Liberación Nacional (PLN)	78
Presentación a cargo de Eduardo Trejos Lalli, Consultor y ex director de asesores en la Asamblea Legislativa	81
Migración en la sociedad costarricense: acciones necesarias para lograr una sociedad integrada	85
Presentación a cargo de Freddy Montero, Subdirector General de la Dirección General de Migración y Extranjería	88
Presentación a cargo de Adilia Solís, Presidenta de CENDEROS, Centro de Derechos Sociales de la Persona Migrante	93
Presentación a cargo de Abelardo Morales, Investigador de FLACSO Costa Rica	98
Presentación a cargo de Gustavo Gatica, Investigador del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo, CICDE, de la Universidad Estatal a Distancia (UNED)	104

Desarrollo Local y turismo transfronterizo	124
Bienvenida a cargo del Sr. Álvaro Solano, Alcalde de Los Chiles	125
Bienvenida a cargo del Sr. Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica	125
Bienvenida a cargo de la Sra. Marielos Carrillo, Directora del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA)	126
Bienvenida a cargo de la Sra. Graciela Incer, Fundación Konrad Adenauer	126
Presentación a cargo de Allen Cordero, Investigador de FLACSO Costa Rica	128
Presentación a cargo de Hugo González, Investigador (IDESPO)	130
Presentación a cargo de Thelma Herrera, Empresaria	136
Presentación a cargo de Celso Vargas, Profesor Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)	138
Condiciones necesarias para la reforma fiscal	143
Presentación a cargo de Luis Guillermo Solís, Politólogo y dirigente del partido Acción Ciudadana (PAC)	145
Presentación a cargo de Albino Vargas, Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP)	151
Presentación a cargo de Jordi Prat, Asesor Ministerio de Hacienda	158
Presentación a cargo de Luis Fishman, Jefe de Fracción Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	163
Reflexiones finales	171
Autores/as	174
Editoras	178

ABREVIATURAS

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CENDEROS	Centro de Derechos Sociales del Migrante
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
EHPM	Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONABE	Fondo Nacional de Becas
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población
INS	Instituto Nacional de Seguros
IVA	Impuesto Valor Agregado
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAC	Partido Acción Ciudadana
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

Presentación

Tenemos el agrado de presentar la quinta publicación del *Programa Diálogos sobre el Bienestar*, obra que sistematiza los resultados de seis foros de deliberación y análisis sobre las relaciones entre desarrollo, cohesión, políticas sociales y bienestar, organizados por el Programa DSB, impulsado por FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer.

“POLÍTICA, DESARROLLO Y BIENESTAR. La visión de diversos actores de la sociedad costarricense en el 2011” pretende mostrar los principales temas de la agenda social y política, durante el 2011.

El diálogo, herramienta fundamental de este programa, permite conocer desde muy diversas perspectivas las principales propuestas a los retos que enfrenta el país. Para el programa *Diálogos sobre el Bienestar* es muy importante y se plantea como un desafío convocar a estos actores y dialogar, tratando en todo momento de reconocer la vinculación de todas estas temáticas con el bienestar de la población.

Los seis foros, cuyas discusiones se recogen en esta publicación, tuvieron lugar durante el año 2011. El programa *Diálogos sobre el Bienestar* logró convocar entre los expositores a un selecto grupo de costarricenses, provenientes de distintos ámbitos y sectores como el académico, la sociedad civil, el político y el estatal.

Finalmente, agradecemos a todas las personas que han participado en estas actividades, y quienes han estado interesados/as a lo largo de la existencia del Programa en dar seguimiento a los temas que discutimos anualmente.

Reconocemos también el minucioso trabajo de organización y compilación del material acometido por Yajaira Ceciliano, Secretaria Técnica de los *Diálogos sobre el Bienestar* y Graciela Incer Brenes, Coordinadora de Proyectos con la Sociedad Civil en la Fundación Konrad Adenauer. La publicación se realiza bajo el sello editorial de FLACSO-Costa Rica y la Fundación Konrad Adenauer.

Friedrich Schlumberger	Jorge Mora
Representante en Costa Rica	Director Sede Académica
Fundación Konrad Adenauer	FLACSO Costa Rica

San José, diciembre de 2011

Introducción

Esta quinta obra de los *Diálogos sobre el Bienestar* agrupa las deliberaciones de seis foros de análisis e incluye un capítulo de reflexiones finales. En cuanto a la estructura de la publicación, cada una de las secciones (foros) se inicia con el título del foro, su objetivo, el listado de las personas expositoras, y un breve resumen de los principales resultados.

Luego de esta breve introducción, se incluyen las intervenciones editadas y revisadas de las y los expositores, tal y como fueron expuestas durante la realización de los foros. Debemos aclarar, por lo tanto, que algunas de las exposiciones guardan el tono coloquial con el que cada expositor presentó su reflexión y en algunos casos encontramos los artículos formales que estos presentaron durante los foros.

El primer foro de este ciclo de actividades realizadas durante el año 2011 fue sobre “Elecciones municipales 2010: resultados y perspectivas para el fortalecimiento del gobierno local”, actividad que tuvo como fin reflexionar, desde diversas posiciones, sobre los resultados de las elecciones municipales, así como deliberar sobre los aciertos, necesidades y desafíos en la promoción de la participación de los ciudadanos en las elecciones municipales, con el fin de promover el fortalecimiento de los gobiernos locales. La actividad se realizó el 16 de febrero de ese año.

El segundo foro se llevó a cabo el 13 de abril, y ofreció como tema “Salario mínimo, pobreza y desigualdad social”: en este se deliberó sobre los alcances de una política nacional de salarios mínimos en el empleo y como factor capaz de incidir en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El tercer foro, llevado a cabo el 20 de agosto, respondió a la necesidad de deliberar sobre el primer año de la Administración de la presidenta Laura Chinchilla. En este sentido tuvo como título “A un año de la Administración Chinchilla, reflexiones sobre los logros y desafíos pendientes”, cuyo fin consistió en “Repasar los principales logros de la Administración Chinchilla, así como dialogar sobre los principales desafíos de dicha administración”. La actividad se efectuó el 1 de junio del 2011.

Un cuarto foro desarrolló como tema “Migración en la sociedad costarricense: acciones necesarias para lograr una sociedad integrada” y se realizó el día 24 de agosto. En esta ocasión, la actividad giró en torno a la necesidad de valorar desde diversos puntos de vista las acciones necesarias para alcanzarla construcción de una sociedad con una mayor integración de los migrantes.

El quinto foro discurió sobre el título “Desarrollo local y turismo transfronterizo” y aconteció el 26 de octubre en Los Chiles; en esta actividad se reflexionó sobre los principales alcances y desafíos del turismo sostenible, el desarrollo local y la cooperación internacional en la región transfronteriza (Costa Rica–Nicaragua). Adicionalmente se aprovechó la ocasión para la presentación del libro “Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica–Nicaragua)” de Javier Escalera Reyes-Nury Benavides Calvo (Editores), el cual fue publicado como parte de las actividades del Proyecto Intercampus.¹

El último foro versó sobre las “Condiciones necesarias para la reforma fiscal”; con el propósito de debatir sobre la importancia y las condiciones necesarias para llevar a cabo una reforma fiscal que beneficie y logre el mayor bienestar de la población costarricense.

Yajaira Ceciliano Navarro
Secretaria Técnica Programa Diálogos sobre el Bienestar
FLACSO Costa Rica

Graciela Incer Brenes
Coordinadora de Proyectos con la Sociedad Civil
Fundación Konrad Adenauer

1. En este proyecto participaron las siguientes instituciones: FLACSO- Costa Rica; Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, España; Instituto Tecnológico de Costa Rica y Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN-Managua).

Elecciones municipales 2010: resultados y perspectivas para el fortalecimiento del gobierno local²

“**E**lecciones municipales 2010: resultados y perspectivas para el fortalecimiento del gobierno local” fue un foro realizado el 16 de febrero del 2012 y tuvo como fin reflexionar desde diversas posiciones sobre los resultados de las elecciones municipales realizadas en el 2010, así como deliberar sobre los aciertos, necesidades y desafíos en la promoción de la participación de los ciudadanos en dichos comicios con el propósito de promover el fortalecimiento de los gobiernos locales. En esta actividad participaron representantes de distintas instituciones vinculadas con el fortalecimiento municipal como:

- La Sra. Karen Porras Arguedas, Directora Ejecutiva, Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)
- El Sr. Hugo Picado León, Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)
- El Sr. Horacio Alvarado, Alcalde, Municipalidad de Belén
- El Sr. Juan Rafael Marín Quirós, Ministro de Descentralización y Desarrollo Local³

La bienvenida y moderación de este foro estuvo a cargo del Sr. Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica. Una vez finalizado el foro, se concedió un espacio con el público, donde los asistentes intercambiaron sus opiniones y dudas con los expositores/as.

2. Día: miércoles 16 de febrero, hora: 6:00 p.m., en el Instituto Cultural de México

3. Esta presentación no fue posible obtenerla.

De las participaciones en este foro se desprende el desafío de lograr una mayor participación y relación de la ciudadanía con sus gobiernos locales, no solamente participando en las elecciones municipales sino involucrándose en la formulación de presupuestos participativos y siendo usuarios de los servicios municipales. La transparencia en los actos de los gobiernos locales se señala como una de las principales características de experiencias municipales exitosas.

Bienvenida a cargo de Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica

Muy buenas tardes. FLACSO Costa Rica les da la bienvenida a esta primera sesión de los Diálogos sobre el Bienestar del año 2011. Quisimos iniciar este año nuestras actividades con una discusión y un análisis sobre las elecciones municipales en el año 2010, pues consideramos que es un buen momento para tener una reflexión más rigurosa y serena sobre los resultados de ese proceso. Pensamos que era importante verlo a la luz de una aspiración que creo que compartimos la mayor parte de los que estamos acá: la del fortalecimiento del gobierno local.

En este sentido, nos interesa con esta actividad conocer cómo el resultado de esas elecciones contribuye o no con el fortalecimiento municipal, el cual es necesario para impulsar el desarrollo del país.

Para el análisis contamos con la participación de personas que representan muy bien el pensamiento sobre temas como la descentralización, el del fortalecimiento del gobierno local, personas preocupadas en general por los temas políticos, por los temas del desarrollo nacional.

Es una mesa realmente de lujo, puesto que contamos con la presencia y participación de Juan Rafael Marín Quirós, Ministro de Descentralización y de Desarrollo Local, de don Horacio Alvarado, Alcalde de la Municipalidad de Belén, de don Hugo Picado, Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y de la señora Karen Porras Arguedas, Directora Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. No cabe duda de que por las características de quienes integran esta mesa, vamos a tener la posibilidad de realizar un intercambio, un análisis conjunto sobre este tema, que es de indiscutible importancia para la vida nacional.



En la mesa principal, el Sr. Horacio Alvarado, el Sr. Juan Rafael Marín Quirós, el Sr. Jorge Mora Alfaro, el Sr. Hugo Picado León y la Sra. Karen Porras Arguedas, expositores del foro “Elecciones municipales 2010: resultados y perspectivas para el fortalecimiento del gobierno local”.

Presentación a cargo de Karen Porras, Directora Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)

Gracias, buenas noches. Un saludo a los compañeros de la mesa principal y a todas las personas que nos acompañan hoy en el auditorio. La Unión Nacional de Gobiernos Locales es la entidad que representa el régimen municipal en Costa Rica, representa los intereses de las municipalidades y, desde la perspectiva de la Unión, quiero situarlos con algunos antecedentes.

Empiezo por contarles que en la Constitución Política de Costa Rica el artículo 169 nombra un ejecutivo municipal. Dicho artículo fue reformado por el Código Municipal en 1998, y se establece que el Alcalde titular, como los suplentes, serán elegidos popularmente; en esta misma reforma se establecen los Concejos de distrito.

De este modo, vemos que la elección popular del alcalde es muy reciente. Antes había un ejecutivo municipal que generalmente se movía al vaivén de un Concejo Municipal, porque ellos mismos tenían la potestad de destituirlo en el momento que así lo consideraran. También, tenemos otros antecedentes importantes sobre la participación ciudadana en las elecciones nacionales y municipales del 2002 y del 2006. En las elecciones del 2002, la participación es de un 68.8% en las elecciones

nacionales, y en las elecciones municipales apenas alcanza el 22.6%. En el 2006, de igual forma las elecciones nacionales alcanzan un porcentaje de un 65.2 %, mientras que en las municipales es de un 23.8%.

Algunas consideraciones a tomar en cuenta en las elecciones de este 2010: el papel de los medios de comunicación; todos vimos grandes reportajes donde se mencionaban solamente alcaldes cuestionados, mas no citaban todos aquellos candidatos o candidatas que tenían muy buenos currículos o planes de gobierno. Es así como tuvimos una campaña muy difícil donde los medios de comunicación nos mostraron únicamente la parte negativa y no la parte positiva del proceso.

También encontramos otros temas en el contexto de estas elecciones, como las reformas en cuanto a la deuda política; pues se establece un presupuesto, pero este dinero no es girado y, por lo tanto, los candidatos a alcaldes y alcaldesas lo ven un poco complicado para conseguir recursos.

Lecciones aprendidas

Si revisamos los datos de las elecciones municipales del 2002-2006-2010, tendremos antecedentes muy interesantes, y vemos cómo la participación ha ido creciendo pero aún no estamos satisfechos. Y ¿por qué no estamos satisfechos? Porque el abstencionismo obviamente es muy grande, vemos el abstencionismo y, haciendo un análisis de la participación, son los cantones rurales los que más se preocupan por sus gobiernos locales. Vemos que Hojancha, Turrubares, Nandayure, Parrita, Zarcero son los primeros cinco cantones donde la participación es mayor al 57%. Sin embargo, es en el área urbana donde el abstencionismo crece significativamente; Desamparados, con un 87.5%, Tibás con un 81%, Heredia Central con un 81%, San José Central con un 81.5% y Goicoechea con un 81.2%. Aquí es donde tenemos que trabajar todos los que estamos en regímenes municipales para que la gente salga a votar y se preocupen en involucrarse en el trabajo de las municipalidades.

Retos importantes para las elecciones del 2016

El papel de los partidos políticos definitivamente se tiene que trabajar dentro de los partidos para que sea atractiva la posibilidad de la participación de la ciudadanía en estos procesos. Y no es para nadie un secreto que la misma ciudadanía se quejaba de que no tenían candidatos o candidatas que los representaran y eso lo escuchábamos en los medios de comunicación, pero entonces nos preguntamos ¿los partidos políticos se están preocupando por incentivar la participación? Nosotros creemos que no. También tenemos grandes expectativas en la forma en que se realizarán las elecciones nacionales en el 2014 porque ya no va a estar la maquinaria electoral.

¿Por qué? Porque los diputados y los presidentes van a ir ahora en una papeleta en el 2014 solitos y las elecciones municipales en el 2016. Ahí también hay un reto para el régimen municipal; ya no vamos a tener argumentos de que las elecciones van a estar muy pegadas a las elecciones nacionales y ahora sí vamos a demostrar si el régimen municipal ha calado dentro de la población costarricense.

Los concejos municipales de distrito

Tenemos ocho Concejos Municipales de distrito en este país, a los cuales la Contraloría General de la República les ha indicado que no van a tener más autonomía financiera. Por consiguiente, trabajar será un reto para estos concejos de distrito. Como vemos, es un poco complicada la situación y ahí se tienen que tomar acciones porque nosotros cuestionamos más el trabajo de los concejos de distrito.

Imagen de las municipalidades

Otro reto importante para el régimen es generar una buena imagen de las municipalidades y es un reto grande para todos porque, como lo vimos, también en el proceso las municipalidades son cuestionadas. Generalmente no se ve lo bueno que hacen las municipalidades o las municipalidades exitosas, sino todo lo contrario. Recientemente la Contraloría sacó un informe en estos días en el que dice que se ha hecho un análisis de 30 municipalidades y de ellas solo cinco tienen problemas contables, es decir, se enfoca de manera negativa el informe, en lugar de resaltar los datos positivos.

Planes reguladores y gestión de cobros

Dentro de los retos de los nuevos alcaldes, está el tema de los planes reguladores, muchos se encuentran en el INVU para su aprobación, lo que muestra un sistema totalmente centralista. Por otro lado, las municipalidades tienen que mejorar su gestión de cobros porque solo así pueden invertir en sus territorios hasta que no haya una transferencia verdadera de recursos. Muchas de las plataformas de valores están siendo actualizadas pero tienen un desfase desde 1997 y que hasta “ahorita” el Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda (OEDT)⁴ ha venido trabajando en ese proceso de actualizarlas, o sea, son dineros que se han dejado de cobrar por las municipalidades.

4. Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda.

Control interno

Ahí vamos a tener siempre a la Contraloría General de la República, y definitivamente hay que mejorar el control interno de las municipalidades y es bueno que de una u otra forma la Contraloría diga cuáles son los problemas y que los que trabajamos apoyando al sector podamos buscarles soluciones a estos requerimientos que se están planteando desde esta institución.

Negociación política

No solamente a lo interno entre el Concejo Municipal y los alcaldes, esto es importantísimo para que se puedan poner de acuerdo. Hemos estado en una jornada inductiva y el tema se tocó muchísimo con los alcaldes; definitivamente tiene que ser un ente de coordinación hasta que no haya un cambio en la ley que produzca mejores resultados. La negociación política hacia afuera es muy importante, ya que el sector tiene el reto de impulsar todas las leyes que están “pegadas” en la Asamblea Legislativa y que les van a dar autonomía financiera a las municipalidades.

Coordinación y aprovechamiento

Tenemos la figura de la primera vicealcaldía, que va a tener un salario del 80% del alcalde; este será un cargo de “confianza” del alcalde, en este sentido porque él o ella es a quienes compete darle los lineamientos a seguir al alcalde. Nos preocupa mucho que no exista una verdadera coordinación política entre ambos pues qué lástima que un salario, que es aporte de los ciudadanos, se vaya a desperdiciar.

Aplicar nuevas normativas

Como les decía, esta es la lucha del sector y tenemos algunas leyes que ya el sector ha venido trabajando desde hace mucho tiempo: la ley reguladora de bebidas alcohólicas. No puede ser que sigan los patentados ganando grandes cantidades de dinero, mientras que a la municipalidad le pagan montos definitivamente muy pequeños.

Código de normas y procedimientos tributarios

Hay que regular y hay que normar. Tenemos un código de normas que se ha venido trabajando para que las municipalidades tengan un instrumento de fácil aplicación y que ellas mismas puedan regular. Obviamente este código viene de la mano del código nacional pero a veces las municipalidades pequeñas, que son las que más carecen de recurso humano para trabajar estos temas, no manejan fácilmente todos los procedimientos tributarios para el cobro de los impuestos; por lo tanto se vuelve

en un desafío en términos de su aplicación.

Quería contarles, para finalizar, que la UNGL, junto con el sector, estamos creando una agenda municipal como un instrumento de negociación y de protección política para la generación de políticas públicas locales, considerando que los gobiernos locales son promotores del desarrollo económico, social, cultural y rural. Hemos iniciado el proceso trabajando con todas las federaciones y estamos en proceso de la construcción de esta agenda municipalista que vamos a ir a validar en los territorios; en este sentido, ya hemos iniciado un compromiso con el Gobierno, con el Ministerio de la Descentralización y con el Poder Legislativo.

Fortalecimiento institucional

La contralora decía, en uno de sus informes, que es necesario modernizar las estructuras políticas y administrativas municipales para darle gobernabilidad al régimen municipal. Definitivamente, nosotros, desde la Unión Nacional de Gobiernos Locales, hemos venido trabajando también en la modernización de las estructuras con el programa de carrera administrativa municipal para fortalecer a las municipalidades con una serie de instrumentos para el mejoramiento de su recurso humano y, además de eso, estamos en un convenio con el IFAM para ir de la mano con este trabajo de modernización.

Como les decía, la comunicación política y el mejoramiento de la imagen municipal es prioritario también para nosotros desde la Unión y ahí están nuestros números telefónicos y nuestra dirección de correo electrónico. Y les agradezco mucho la participación esta noche.

Moderador

A continuación tendremos la presentación “Reforma electoral y las elecciones municipales de 2010” a cargo del Dr. Hugo Picado León, Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

Presentación a cargo de Hugo Picado León,⁵ Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

Reforma electoral y las elecciones municipales de 2010

Introducción

¡Muy buenas noches! Quisiera, en primer término, agradecer esta invitación a la Fundación Konrad Adenauer, a FLACSO y a don Jorge Mora; asimismo, agradezco a este distinguido auditorio sacar tiempo para venir una noche de miércoles, bastante veraniega, para pasar un rato acá. Ello demuestra un interés ciudadano en la temática. Veo muy buenos amigos aquí, algunos estudiantes de la universidad, inclusive, así que es realmente un gusto compartir este espacio con ustedes.

Mi aporte está enfocado en el tema electoral, por lo cual me referiré a la influencia del nuevo Código Electoral en estas elecciones, a sus principales modificaciones, para concluir con una reflexión sobre los impactos que ya hemos visto y sobre los efectos posibles, a mediano y largo plazo, de la reforma electoral sobre el régimen municipal.

El nuevo Código Electoral, promulgado en octubre del 2009, tiene varios objetivos, entre los cuales cabe destacar uno que claramente se colige de la lectura de las actas legislativas, pues las diputadas y los diputados del pasado Congreso realizaron una serie de modificaciones a la legislación electoral con la finalidad expresa de fortalecer el régimen municipal. ¿Cómo lo hicieron? A eso me voy a dedicar en esta exposición.

Primero hablaré sobre tres temas que ya doña Karen Porras mencionó de refilón en su ponencia; yo profundizaré un poco más en ellas. En primer término me referiré a la modificación del ciclo electoral. Segundo, revisaremos el impacto sobre el régimen municipal de las normas sobre las nuevas normas de paridad y alternancia. En tercer lugar, tocaremos el tema del financiamiento público a comicios cantonales. Finalmente, a manera de cierre haré alguna reflexión sobre los desafíos para la participación ciudadana que plantean estos comicios de 2010.

5. El disertante es Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Magíster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y candidato a doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Ha ejercido la docencia en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Latina de Costa Rica. Funcionario electoral desde 1993; actualmente se desempeña como Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones. Es autor de varias publicaciones sobre Estado de Derecho, democracia y elecciones políticas.

1. Modificación del ciclo electoral

La primera gran modificación introducida por el Código Electoral de 2009, referente al régimen municipal, es la reforma del ciclo electoral. El ciclo electoral se refiere al periodo de vigencia de determinado cargo público, delimitado por la periodicidad con que se deben realizar elecciones.

Como en cada país, son muchos los cargos públicos a elegir, y en diferentes circunscripciones, a menudo se opta por separar las elecciones en diferentes momentos, según sean comicios presidenciales, parlamentarios o locales. La manera en que interaccionan esas elecciones genera diferencias en la dinámica política.

En nuestro caso, recordemos que en 1998 hubo una reforma al Código Municipal, que a su vez reformó la legislación electoral. Entre varios hitos que marcan a esa nueva legislación municipal, se crearon nuevos puestos de elección popular, entre ellos, se suprimió la figura del Ejecutivo Municipal, que anteriormente era elegido no por la ciudadanía sino por el Concejo Municipal, para crear en su lugar la figura del Alcalde o Alcaldesa, electos popularmente. Además, la reforma de 1998 creó una serie de nuevos organismos de escala municipal, designados por la ciudadanía.

En contra de las recomendaciones técnicas del Tribunal y de algunos asesores externos, los legisladores de 1998 decidieron que las elecciones para los cargos municipales no se celebraran de manera simultánea. En su lugar, junto con las elecciones presidenciales y parlamentarias, en febrero cada cuatro años, se celebrarían las elecciones de los concejos municipales, mientras que en el subsiguiente mes de diciembre se celebrarían comicios para elegir el resto de los cargos municipales. Esto generó varios inconvenientes que ya mencionó doña Karen Porras, pero lo cierto es que ya para las alturas de la discusión del nuevo código electoral del 2009, los diputados estaban convencidos de que aquello era un galimatías que había que corregir.

Como parte de la medida correctiva, consistente en concentrar las elecciones locales a mitad del período de las de presidenciales, por un transitorio se estableció que, por única vez, las elecciones del 2006 serían con periodos extendidos. Esto implicó un incentivo para los candidatos y candidatas a los diferentes cargos de escala municipal, puesto que los periodos extendidos hasta el 2016 implica un mayor nivel de estabilidad y la posibilidad teórica de llegar a acuerdos que faciliten una mayor gobernabilidad, si se toma en cuenta períodos que van a ser de cinco años, en el caso de alcaldes y alcaldesas, y casi de seis años en el caso de los regidores y regidoras electas en 2010.

A partir de 2016 el ciclo electoral en Costa Rica va a cambiar de manera significativa porque las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias serán en febrero de 2014. Pero no vamos a tener elecciones municipales en ese momento, puesto que se trasladarán a febrero de 2016. Esto significa que a partir de febrero de 2016 pasaremos a un modelo de elecciones municipales de medio período.

En el Derecho Comparado y en la Ciencia Política Comparada, cuando se aplica este tipo de modalidad de ciclo electoral en elecciones de mitad de período presidencial, estos comicios suelen adquirir un carácter político y psicológico como elecciones de control; son elecciones que permiten, de alguna manera, medir la popularidad del Gobierno en la mitad de su mandato.

Por otra parte, la modificación al ciclo electoral, introducida por el Código Electoral de 2009, implica que a partir de 2016 la elección de los cargos municipales será simultánea, es decir, la ciudadanía elegirá a las personas que fungirán como alcaldes o alcaldesas, regidores o regidoras, síndicos o síndicas, concejales o concejalas, todos en la misma jornada. Esta modificación tendrá diferentes impactos en la organización partidista. Los partidos políticos van a competir exclusivamente por cargos de escala municipal, lo cual les va a exigir, al menos, una mayor penetración territorial, un esfuerzo por no dismantelar toda su maquinaria electoral después de los comicios presidenciales y una adaptación de sus estrategias financieras para enfrentar ciclos electorales de dos años.

Es posible que uno de los motivos no expresos por los cuales en la reforma de 1998 se dejó la elección de regidores junto con la elección presidencial y parlamentaria obedeciera a una necesidad práctica de los partidos políticos que para las elecciones nacionales se apoyan en el liderazgo de las comunidades para movilizar a los electores. Será interesante observar cómo se comportan los partidos políticos a nivel logístico en las elecciones presidenciales del 2014 y cuánto logran movilizar al electorado.

En vista de los bajos niveles de participación electoral registrados en los comicios locales hasta la fecha, cabe preguntar cuánta relevancia atribuyen los actores políticos al valor estratégico de los gobiernos municipales. Esto me recuerda una anécdota. Allá por la década de 1920 llegaban centenares de universitarios a escuchar las charlas del filósofo alemán Martín Heidegger, quien procuraba remover los sentimientos del auditorio haciéndoles dudar de sus creencias más fundamentales, pero, muy al propio, nunca daba soluciones; de manera que al terminar la disertación, los estudiantes se repetían “salí de la conferencia totalmente convencido, pero no sé de qué”.

Da la impresión de que en Costa Rica estamos convencidos de la descentralización, pero no tenemos idea de cómo operacionalizarla. Si uno lee la Constitución Política de 1949, parece clara la intención de fortalecer los gobiernos municipales; si uno lee el Código municipal también parece evidente; igualmente, el Código electoral persigue ese propósito. Pero, ¿de qué estamos convencidos?, ¿hacia dónde vamos? A la hora de poner en práctica la descentralización, ¿qué hacen los partidos políticos?, ¿cuánta importancia otorgan actores políticos y ciudadanía al régimen municipal? Hoy la ciudadanía tiene más alternativas de participación democrática que nunca antes, mucha más capacidad de elegir a sus gobernantes inmediatos; sin embargo, los niveles de participación languidecen. En fin, ¿será el cambio de ciclo electoral una oportunidad para incrementar el interés ciudadano y político de los comicios municipales? Este es un tema de reflexión.

2. Paridad y alternancia

Otra gran innovación se vincula con el tema de género. Los principios de paridad y alternancia se han venido elaborando paulatinamente, desde hace dos décadas, a partir del aporte de numerosos actores y actoras relevantes. Entre ellos destaca una jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones bastante propositiva y avanzada en esta materia. Estos esfuerzos permitieron plasmar en nuestra legislación el principio de paridad que implica que en todas las listas para cargos plurinominales para órganos colegiados debe haber un 50% de representación de cada género. Esto es especialmente relevante, no somos el primer país de América Latina en que se aplique ello, pero sí el primero que lo aplique con un sistema de lista bloqueada y cerrada, lo cual permite garantizar la efectividad del sistema.

Por su parte, el principio de alternancia supone que si en la lista el primer puesto es para determinado sexo, todos los puestos pares serán para el otro sexo. Hay que hacer la salvedad de que los mecanismos de acción afirmativa operan para cargos plurinominales, es decir, para órganos colegiados y no para cargos uninominales. Cuando se elige a una sola persona, como el presidente o presidenta, el alcalde o alcaldesa, es prácticamente imposible aplicar una cuota de género.

Cuando vemos cómo han quedado distribuidas las alcaldías en 2002, 2006 y 2010, nos damos cuenta de que a pesar del avance en el comportamiento electoral del costarricense en términos de equidad, persiste una brecha cultural enorme reflejada en datos como que en 2010 de los 81 alcaldes electos, únicamente hay 10 alcaldesas. Con base en la ley y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, en el caso de las vicealcaldías se presenta la relación inversa. Hay 71 mujeres vicealcaldesas y 10 hombres vicealcaldes. En cuanto a concejales de distrito, las diferencias que plantea la nueva ley no son tan marcadas, porque este mismo criterio de alter-

nabilidad ya había sido sostenido por la jurisprudencia del Tribunal desde el 2002. El cambio radica en que, además de la jurisprudencia electoral, ahora existe una que obliga a los partidos a respetar la alternabilidad.

3. Financiamiento

La tercera gran innovación es en materia de financiamiento. El Tribunal Supremo de Elecciones sostuvo ante la Comisión Legislativa que aprobó la reforma de 2009, una propuesta mucho más asertiva que la finalmente votada en lo referente al financiamiento estatal para las elecciones municipales. Se pretendía que hubiera financiamiento adelantado y que el financiamiento fuera bastante más generoso. Frente a la propuesta del Tribunal, la forma en que quedó definido el financiamiento estatal para las elecciones municipales sabe poco. No obstante, sí implica un avance. Por primera vez habrá financiamiento para los partidos políticos que participan en elecciones cantonales. La segunda innovación consiste en que habrá financiamiento estatal para partidos políticos de escala cantonal. En Costa Rica los partidos políticos se pueden organizar en tres escalas: partidos políticos a escala nacional, que cubren todo el territorio nacional, partidos políticos de escala provincial, que compiten para los cargos de diputados por provincia y las municipalidades de sus respectivas provincias, y partidos de escala cantonal, circunscritos a comicios locales. En la legislación anterior no había posibilidad de financiamiento estatal para partidos cantonales; ahora sí existe esa posibilidad, de manera que los partidos de escala cantonal se beneficiarán en breve de esta innovación.

Otra innovación es que la liquidación del financiamiento estatal a escala cantonal se realizará 45 días después de la declaración de síndicos y concejos municipales. Cuando señalo aquí liquidación, me refiero a que los partidos políticos con derecho a financiamiento estatal en las elecciones municipales tienen 45 días, que están corriendo en este momento para comprobar gastos. Anteriormente, la comprobación de gastos era realizada por la Contraloría General de la República, pero ahora corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, concretamente al Departamento de Financiamiento, que valga decir, ha reducido de manera importantísima el tiempo para liquidar los gastos de los partidos políticos, comparado con la anterior legislación. Así que esperamos también, como ocurrió en el caso de las elecciones presidenciales y legislativas, en elecciones municipales, el procedimiento de liquidación sea rápido y eficiente.

Reflexión final

Concluyo con una rápida reflexión sobre los desafíos a la participación ciudadana. Creo que cuando observamos los niveles de participación en los comicios municipales, debemos tomar en cuenta que el abstencionismo es un síndrome complejo, que requiere un análisis cuidadoso. La participación ciudadana a nivel municipal, tanto como a nivel nacional, se canaliza de varias maneras. Entre las varias formas convencionales de participación política, la participación electorales una de ellas. El contacto institucional con las municipalidades tiene diferentes formas, por ejemplo, exigir la reparación de una carretera que esté a cargo de la municipalidad, demandar servicios, organizarse en comités, etcétera. Todas ellas son formas de participación para el administrado, pero la creación de opinión a escala municipal es una tarea en la que es menester avanzar muchísimo. La movilización organizada, no solo para trabajar en beneficio de la comunidad, sino también para exigir resultados al gobierno municipal, es un mecanismo de participación que debería ser usual. La existencia del plebiscito de revocación de mandato obligará a los municipios a ser más transparentes y pone en manos de la ciudadanía un mecanismo democrático para el control político.

Algunos números de las elecciones municipales de diciembre de 2010: hubo 15858 candidaturas inscritas; estos son números similares al de 2006. Estuvieron en disputa un total de 4989 cargos. Participaron 9 partidos de escala nacional, 5 de escala provincial, 27 de escala cantonal y 7 coaliciones. El abstencionismo se mantiene alto; prácticamente 7 de cada 10 costarricenses no van a votar. Llama la atención que las ciudades, donde las personas tendrían mayores facilidades para votar, son los sitios donde menos se participa para elecciones municipales. Los cantones con mayor abstencionismo son Central Heredia, Central San José, Goicoechea, Tibás, Desamparados y Alajuelita. En contraposición, los cantones que más participan, es decir, con menor abstencionismo, son Hojancha, Turrubares, Nandayure, Montes de Oro, Talamanca y León Cortés. Aquí se da un fenómeno que merece ser estudiado.

Moderador

Seguidamente tendremos la exposición a cargo del Sr. Horacio Alvarado, Alcalde de la Municipalidad de Belén

Presentación a cargo de Horacio Alvarado, Alcalde de la Municipalidad de Belén

¿Cuál es el éxito de Belén? Algunos dicen que es su tamaño: son 12 kilómetros cuadrados y tiene 24 mil habitantes, que esa es la gran diferencia. Pero resolver un bono de la vivienda en el cantón de Belén no es fácil. El metro cuadrado cuesta, aproximadamente, \$300 a \$600 y eso no alcanza para el bono, porque el bono es de 5 millones de colones, más la construcción de la casa; entonces no podemos o no nos es fácil darse soluciones de bono de vivienda en el cantón. Esos son los problemas que tienen cantones como el nuestro.

Dentro de la provincia de Heredia, el cantón de Belén tuvo mayor participación, a pesar de que las encuestas que se habían hecho decían que Belén conocía muy bien las funciones del alcalde, de los regidores y entonces consideramos que no iba a haber mayor participación. Sin embargo, pasamos sobre el promedio nacional y, yo creo, de todos los cantones de la provincia de Heredia.

¿Qué pasa con el abstencionismo en nuestro país?
Y pongo el ejemplo de Belén.

Primero, el día de las elecciones fue el 5 de diciembre a nivel provincial; el 8 de diciembre son las fiestas de la Rivera de San Antonio de Belén; todo el mundo se prepara para las fiestas y entonces no hubo mucha participación; igual todo el mundo anda con los aguinaldos, anda en otras cosas y en lo que menos se pensaba era en el proceso electoral. Además se venía saliendo de un proceso de elección nacional, que fue cansado, desgastante, no solamente para los que estamos participando en política, sino también para el electorado que va a llegar a ese tipo de procesos.

Considero que la elección municipal es una elección unipersonal; así la veo yo, es una elección donde usted toca las puertas, donde la gente analiza, donde uno conversa con la gente; no es una elección de partido.

Por otro lado, me parece que una de las poblaciones más grandes que no participa en el proceso de elecciones son los jóvenes. ¿Por qué? Porque las elecciones son muy poco interesantes para los jóvenes. Me parece que nosotros tenemos que utilizar herramientas como Internet, herramientas técnicas que permitan que los jóvenes tengan accesibilidad a este tipo de cosas y que puedan participar en el proceso de elecciones.

En este sentido, creo que ya es hora de que en Costa Rica el voto electrónico sea analizado. Dicen algunos miembros del Tribunal Supremo de Elecciones que es muy costoso pero, ¿qué es más caro: la democracia de este país o hacer un proceso elec-

trónico para que todo mundo en este país pueda participar desde sus casas o desde sus trabajos?

Hay otra cosa importante que lo he dicho en todo lado: yo ocupo la silla que dice Ejecutivo Municipal, y no Alcalde. Alcaldes existen de Panamá para allá y de Nicaragua para el otro lado; ahí si son alcaldes, aquí lo que existen son ejecutivos municipales donde hay una figura in fronti que es el Concejo Municipal y por otro lado, el alcalde. Es más, la población costarricense confunde el alcalde y el regidor, no saben qué es la figura del regidor y del alcalde. Eso se ve reflejado cuando un juez pregunta qué opina usted del regidor tal. –Ah sí, sí muy bien porque arregló la calle, ah sí, muy bien porque hizo tal gestión- y eso no lo hace el regidor municipal, eso lo hace el alcalde. En Costa Rica, me atrevo a decir, y por encuestas que se han hecho en el cantón de Belén, que más del 60% de la población costarricense y profesional no distingue entre el alcalde y regidor municipal; tan es así, que el proceso de elecciones a nivel nacional, cuando yo hice esa campaña, con los compañeros a regidores, me decían: –“Don Horacio, usted va de nuevo como alcalde; –no, vengo aquí para decirles a ustedes que voy a acompañarlos para que los compañeros sean regidores. – “Sí, pero usted va como alcalde”. –No, no, vendrá un proceso de elecciones de alcaldía y síndicos. Y, cuando iba al proceso de elecciones, me decían: –“Pero, Horacio, el proceso ya pasó, ya está todo electo”–. La gente estaba muy confundida y eso pasa en la población costarricense con respecto al proceso de elecciones.

El objetivo general que tienen las municipalidades es impulsar un modelo de planificación de desarrollo urbano y de desarrollo de servicios públicos, para hacer de Belén un lugar agradable, seguro y saludable para las presentes y futuras generaciones; ese es nuestro objetivo fundamental como municipalidad.

Nosotros nos hemos desarrollado y es algo sumamente importante. Cuando ingresé en el 2005 presentamos el plan de trabajo, el plan de gobierno que uno presenta al Concejo Municipal y que también tiene que ser analizado por el Concejo Municipal y aquí está la habilidad entre el Alcalde y el Concejo Municipal de llegar a hacer concesiones para el beneficio del cantón de Belén. Desarrollamos una agenda de desarrollo con cinco ejes: ambiental, fortalecimiento de la productividad, desarrollo urbano, desarrollo de la administración y desarrollo humano.

Son cinco ejes que fueron negociados, conversados y analizados por los Concejos de Distrito y Concejo Municipal. Y, ¿quién nos enseñó este proceso? Voy a hacer la propaganda: el CICAP, de la Universidad de Costa Rica, ellos tienen la capacidad, la preparación para este tipo de cosas y entonces ahí ya no va a haber discusión entre “tu programa dice tal cosa, mi programa dice tal cosa”.

Factores de éxito

Hay una reestructuración que el CICAP hizo a la Municipalidad de Belén; consideramos que eso tiene que volverse a hacer. Se diseña e implementa un sistema de división de trabajo y responsabilidades en que los funcionarios deben asumir sus competencias.

¿De qué se trata esto? ¿Quién sale en los medios de comunicación como la persona más mala dentro de un municipio? Es el Alcalde. Yo casi no he visto un regidor que haya cometido un delito ante el Concejo Municipal y hay muchos que cometen errores y hay muchos testigos de esto. ¿Cuál funcionario municipal ha cometido un error y ha sido publicado en los medios de comunicación? Yo creo que ninguno, pero el Alcalde o Alcaldesa sí, porque es cierto, somos la figura administrativa, somos la figura que representamos al Concejo Municipal. Entonces, lo que hicimos fue darles responsabilidad a los otros funcionarios; usted es un profesional, firme y sea responsable. Como les digo, yo –a la cárcel no voy solo, ustedes tienen que ser responsables de esto y es una responsabilidad que primero les cae a los funcionarios–.

Tenemos un manual institucional de los puestos donde cada funcionario sabe lo que tiene que hacer, cómo debe hacerlo y cuándo debe hacerlo y también hasta las funciones que debe tener.

Algo sumamente importante: tenemos una escala salarial, e inclusive, cada dos años se hace un incentivo separado del incentivo que se hace a nivel de Gobierno; entonces los salarios son muy buenos. Hay un Reglamento de la carrera administrativa. La idea es que también podría funcionar, seguir estudiando en el mismo municipio; pueden hacer escala en la misma municipalidad. Implementar un sistema de becas, la municipalidad tiene becas para todos los funcionarios, independientemente de su nivel; hay gente que ha sacado doctorados con becas de la municipalidad de Belén.

Hay una selección de personal con alta experiencia en gestión pública, en áreas claves como auditoría interna, jurídica, recursos humanos, finanzas, presupuestos. También hemos implementado un programa de capacitación permanente para los funcionarios y el Concejo Municipal desde el 2007.

En el cantón de Belén, cuando pasan los procesos electorales nos dejamos de que yo soy de la Unidad, el otro de Liberación Nacional, el otro es del PAC; se hacen discusiones los martes (día del Concejo Municipal) y muy serias, pero después de ahí, se sale los martes, nos abrazamos y comenzamos a trabajar por el cantón de Belén y para mí es uno de los éxitos que tenemos, esa facilidad de negociar después

de un pleito, de una sesión municipal, que son cansadas; a veces salimos faltando 5 minutos para las 12 de la noche.

Se están utilizando algunos procedimientos de normas ISO 9000, un proceso de depuración de la base de datos, segmentación de los ingresos según su aporte. ¿Qué significa esto? Bueno, yo administro mi municipio y para administrar necesito saber qué es lo que tengo; es un cantón que pasó de producir café a ser un cantón industrial.

Entonces, para mí, uno de los ingresos más importantes son las patentes; entonces las clasificamos en A, B y C; a los A y B les damos un tratamiento y a los C, si quieren pagan o no; las pulperías, los pequeños comercios, que paguen poquitito, porque de todos modos podemos “cazar” a la gente que más reporta.

Una implementación de un sistema de evaluación del cumplimiento en la ejecución del Plan Anual Operativo Institucional (PAO):

Implementamos un sistema que nos permite sancionar a algunos funcionarios que no ejecutan el presupuesto y dentro del proceso de adquisición de bienes y servicios hemos implementado algo diferente. Cuando yo llegué a la municipalidad, se hacía un proceso de licitación para asfaltar un kilómetro, pero para evitar esto hicimos una larga sesión de trabajo con la Contraloría General de la República y ahora tenemos una empresa que por cuatro años recoge la basura, es la que nos limpia las calles y tenemos otra empresa que por el mismo periodo para asfaltar calles.

Por otro lado, es muy importante aprovechar la tecnología y herramientas que tenemos, especialmente para dar un buen servicio al cliente, nos conocemos, sabemos que a lo interior de la municipalidad funcionamos. Por esto actualmente tenemos un sistema de pago en línea; cualquiera de ustedes, si vive en el cantón de Belén, y está en España, puede pagar los impuestos, hay varios bancos nacionales e internacionales que brindan este servicio las 24 horas los 365 días del año.

Otra herramienta para que la ciudadanía crea y participe son los informes de labores. Desde el 2007 empezamos con este tipo de actividades pero nos dimos cuenta que la gente no lee, Entonces, ¿que hicimos? Hicimos un video y nos fuimos distrito por distrito, hicimos tamalada y actividades culturales y la gente llegaba; así la gente sabe lo que estamos haciendo y cómo se está haciendo; simplemente el encargado de la unidad de Comunicación nos hizo un video con todo lo que habíamos hecho durante el año anterior y nos íbamos todos los funcionarios a los distritos o a las barriadas y hacíamos actos culturales y después les presentábamos el informe anual del cantón, y eso fue un éxito. Ahora la gente está esperando este tipo de cosas.

Esta es la página de la municipalidad: quedamos en primer lugar a nivel nacional con instituciones como el ICE y el INS; el ICE gastó aproximadamente 60 millones de colones por la página; nosotros gastamos 6 millones de colones y es una página accesible a la gente; que incluso tiene este sistema de pago de impuestos municipales.

Damos el servicio de agua, de protección del ambiente, recolección de desechos sólidos, recolección de desechos infectocontagiosos, limpieza de parques, zonas verdes, mantenimiento de calles, señalización de semáforos, limpieza de vías; esas son las cosas de la centralización, pero resulta que para poner un semáforo en vía cantonal le pedimos permiso al Ministerio de Obras Públicas y Transportes para que haga el estudio; después de un año en estudio, nos dicen que sí y después de que compramos el aparato y lo ponemos, ese activo pasa al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y cuesta 11 millones de colones.

Servicios sociales

La Municipalidad invierte aproximadamente 600 millones de colones anuales en gasto social; nosotros les damos aulas, pupitres a las escuelas, colegios, les damos becas a 260 estudiantes, tenemos un centro infantil, tenemos un centro del adulto mayor, la biblioteca, el servicio de seguridad. Se desarrollan proyectos de interés público como reparación de vías, construcción de puentes, alcantarillados. Todo lo que hace un Gobierno a nivel nacional nosotros lo hacemos a nivel cantonal, nosotros reparamos puentes, inclusive de vías nacionales.

Y, finalmente, creo también que el presupuesto debe ser totalmente participativo, para eso la nueva ley faculta a los Concejos de distrito para que comiencen a trabajar. La Municipalidad recibe 23 millones de colones anuales de la Ley 8114 para las calles del cantón e invertimos 200 millones anuales; esto significa que yo necesito más ingresos y para más ingresos no espero a papá Estado; estamos usando figuras como fideicomisos, usando figuras de otros municipios, de vender servicios de agua, de seguridad y vender algunos otros activos que tiene la Municipalidad, vender capacitación a otras municipalidades con respecto al desarrollo de la municipalidad. Como municipio, no debemos actuar aislados; Belén no es una isla, está rodeado de San Joaquín de Flores, Alajuela, Santa Ana; es más, los malos olores de San José nos llegan a Belén; deberíamos de actuar de una forma conjunta todos los municipios alrededor y también con el Estado. A grandes rasgos, esto es la Municipalidad de Belén; no somos la pomada canaria, nos falta mucho por hacer en otras áreas.

Moderador

FLACSO Costa Rica agradece mucho a los y las expositoras por su participación y a todos/as ustedes por su participación en esta actividad. Buenas noches.

Salario mínimo, pobreza y desigualdad social⁶

Este foro tuvo como objetivo reflexionar sobre los alcances de una política nacional de salarios mínimos en el empleo y como factor capaz de incidir en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La moderación del foro estuvo a cargo del Sr. Jorge Mora Alfaro, Director de FLA-CSO Costa Rica y del Sr. Friedrich Schlumberger, representante de la Fundación Konrad Adenauer y como expositores participaron:

- Presentación a cargo del Sr. Luis Mesalles, Investigador, Academia de Centroamérica.
- Presentación a cargo del Sr. Carlos Sojo, Sociólogo. Consultor independiente.
- Presentación a cargo del Sr. Dennis Cabezas, Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC).
- Presentación del Sr. Juan Manuel Cordero, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social.

Como parte de las principales conclusiones de esta actividad, los expertos señalaron que la política salarial debe ser integral, acompañada de una política social y económica que mejore de modo general las condiciones laborales de los/as trabajadores, lo cual evidentemente influirá en el bienestar de los/as costarricenses.

6. Foro realizado el miércoles 13 de abril, en el Instituto Cultural de México.

Finalmente, fueron enfáticos en señalar que una política salarial por sí sola no creará los beneficios esperados.



En la mesa principal se contó con la participación del Sr. Friedrich Schlumberger, el Sr. Jorge Mora Alfaro, el Sr. Dennis Cabezas, el Sr. Juan Manuel Cordero, el Sr. Carlos Sojo y el Sr. Luis Mesalles.

Bienvenida a cargo de Friedrich Schlumberger, Representante de la Fundación Konrad Adenauer

El tema que hoy nos ocupa es de mucha importancia en los tiempos actuales. América Latina es hoy el continente donde se ha incrementado más la brecha social. Es la región en la que es más amplia la diferencia entre el 20% más rico y el 20% más pobre. Aunado a ese problema, la presencia permanente de cuadros de pobreza y miseria extrema amenazan con detonar una bomba social de gran efecto político y económico. La figura del salario mínimo, como lo contempla la legislación costarricense, es una buena medicina que apunta a disminuir el conflicto social pero no es suficiente; se hacen necesarias acciones desde el Estado, desde la propia sociedad, desde los partidos políticos, que permitan atacar y superar la pobreza y la desigualdad en forma consistente. Espero que la actividad de hoy nos dé algunas pistas que permitan enfrentar este reto de la forma más exitosa posible. ¡Muchas gracias!

Bienvenida a cargo de Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica

¡Muy buenas tardes! El día de hoy en esta nueva versión de los *Diálogos sobre el Bienestar*, tenemos un tema de muchísima relevancia, de mucha actualidad y que esperamos poderlo discutir de una manera rigurosa, amplia, exponiendo nuestros puntos de vista sobre el salario mínimo, la pobreza y la desigualdad social.

Para la actividad contamos con muy destacados exponentes y conocedores de este tema.

A continuación, iniciamos nuestro foro con la participación de Luis Mesalles.

Presentación a cargo de Luis Mesalles, Presidente de Academia de Centroamérica

Ante todo, quisiera agradecer a la Fundación Konrad Adenauer y a FLACSO por la invitación para participar en este foro. Dado que en los últimos años me he especializado en temas de política macroeconómica, y no tanto en temas laborales, mi exposición irá más en un sentido general sobre el tema del salario mínimo, y cómo este puede incidir sobre la pobreza y la desigualdad. Trataré de apegarme lo más posible al objetivo que se me planteó cuando fui invitado a participar en este foro, el cual consiste en reflexionar sobre los alcances de una política nacional de salarios mínimos, sus efectos sobre el empleo y cómo puede ser este un factor capaz de incidir en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Es decir, se pretende analizar las posibilidades de que una política de salarios mínimos pueda ser un instrumento que logre reducir la pobreza y la desigualdad.

Aspectos teóricos

Al repasar lo que dice la teoría económica sobre este tema, en términos muy generales nos damos cuenta que lo importante para el trabajador es el ingreso real que percibe, que debe ser de tal magnitud que le permita satisfacer sus necesidades. Como tal, el ingreso real de un trabajador depende de, básicamente, dos factores: el salario y el empleo. Nada hace un trabajador si percibe un muy buen salario, si no tiene empleo, o si este es de baja calidad. O sea, tener salarios muy altos cuando el empleo es bajo o de poco alcance, ya sea por desempleo, subempleo o informalidad, no garantiza que el trabajador tendrá suficiente ingreso para cubrir sus necesidades.

Además, cuando hablamos de ingresos, tenemos que ponerlo en términos reales, es decir, tomando en cuenta su poder adquisitivo a través del tiempo. En ese caso, debemos tomaren cuenta también la inflación. Este resulta ser un factor determinante, ya que nada hacemos con salarios crecientes en términos nominales, si la inflación les gana a esos salarios nominales y al final se come los aumentos salariales, sin que se logre incrementar, o tan siquiera mantener el poder adquisitivo real de los ingresos de los trabajadores.

Otro aspecto que nos señala la teoría económica es que los salarios deben mantener cierta relación con los aumentos de productividad de la economía. Es decir, los salarios tienen que ir de acuerdo con la forma en que contribuyen los trabajadores a la producción. Poniéndolo en términos muy económicos, el salario es la retribución al factor trabajo, relacionado con su aporte a la producción de bienes y servicios. Esa retribución, nos dice la teoría económica, debe ir de acuerdo con la productividad del factor trabajo.

El tema de productividad se vuelve un tema sumamente importante. En caso de haber salarios, o aumentos de salarios que van mucho más allá de su productividad, podría haber efectos adversos sobre las inversiones, sobre la competitividad, sobre la producción y las exportaciones y, por ende, sobre el empleo y la informalidad. Esto se desprende del hecho de que aumentos desmedidos de los salarios, más allá de lo que aumenta la productividad, tenderán a forzar a las empresas a sustituir el factor trabajo por otros factores. Es decir, las empresas pueden cambiar la combinación de factores (trabajo, tierra y capital en su forma más básica) que están utilizando para producir.

Al final de cuentas, si el salario (retribución al trabajo) se vuelve relativamente caro, comparado con la productividad que genera cada trabajador, entonces los productores tenderán a hacer una substitución de capital por trabajo. La compra de maquinaria para ahorrar trabajo, en ese caso, estaría provocando un efecto negativo sobre el empleo.

El efecto sobre el empleo también puede ser a través de un aumento en la informalidad. Esto se da porque las empresas formales son las que están obligadas, ya que son las que están siendo supervisadas, a cumplir con las regulaciones de salario mínimo. Por medio de una política de salarios mínimos, las empresas que realmente se ven afectadas son las formales. Si esto les afecta negativamente, en caso de que el aumento del salario mínimo vaya más allá de la productividad, el sector informal empieza a tener más atractivo, por lo que algunas actividades tenderán a pasarse a la informalidad. Los trabajadores son los más afectados por los problemas que acarrea la informalidad.

Esta relación entre salarios y productividad no necesariamente funciona de la misma manera cuando va en la dirección contraria. Si los salarios aumentan menos que la productividad, no necesariamente es un incentivo para aumentar la utilización de más mano de obra en la producción, sino un factor de aumento de la apropiación de rentas del capital. En estos casos se habla de que el sector empresarial podría tratar de mantener los salarios deprimidos, para así utilizar mano de obra más barata y con ello lograr mayores beneficios para ellos mismos.

Aquí entra la teoría de utilizar la política de salarios mínimos como un instrumento de protección de los ingresos de los asalariados, vis a vis el mayor poder económico y político del sector empresarial. Por lo tanto, puede haber casos en los que se considere que los salarios son muy bajos para ciertos grupos de trabajadores, ya sea por discriminación o por desigualdad en el poder de negociación. En esos casos se podría justificar algún tipo de política de salarios mínimos, en los que el gobierno actúa como intermediario en las negociaciones entre trabajadores y empresarios.

El otro tema que se habla mucho, y que en estos momentos de crisis económica tiende a escucharse aún más, es que si los salarios son muy bajos, esto puede deprimir la demanda real dentro de una economía. Entonces, si se tienen salarios que están muy por debajo de lo que se considera digno para vivir, puede hacer que un grupo grande de la población no tenga ni siquiera el suficiente ingreso para poder ser un consumidor dentro de lo que se llama mercado. Por lo tanto, en el agregado, la economía se ve frenada por ese bajo ingreso de cierto grupo que al final tampoco ayuda al crecimiento de la producción. En esos casos, se alega, una política de salarios mínimos crecientes podría ayudar a que se genere una mayor demanda real y, por lo tanto, a que se genere un mayor dinamismo en la economía. Eso sería ya utilizar el salario mínimo no como instrumento para proteger, sino para tratar de aumentar el poder adquisitivo, especialmente de los más pobres, y así generar algo de aumento en la producción y el empleo.

Salario mínimo en Costa Rica

Ahora bien, en Costa Rica existe una política de salarios mínimos para los trabajadores del sector privado que está enmarcada bajo lo negociado desde hace unos doce años en lo que se ha denominado el Acuerdo de Concertación, desde la época de la Administración de Miguel Ángel Rodríguez. De las negociaciones entre los sectores empresarial y laboral, con la intermediación del gobierno, se acordó en aquellos años que los aumentos de salarios mínimos se empezarían a negociar sobre una base cuyo objetivo sería mantener el valor real de los salarios. Esto es que el valor del salario mínimo se mantuviera al menos en el mismo valor, en términos reales, de lo que estaba al inicio de la concertación que fue entre los años 1998-99.

A partir de ese momento se empieza a aplicar la fórmula de ajuste salarial semestral, basada en inflación pasada. La negociación de los salarios para los trabajadores del sector público, a su vez, va muy ligada a lo que se dé en las negociaciones del sector privado. No es necesariamente igual de lo que se negocia bajo la fórmula de concertación, pero, al final de cuentas, sí tiene una influencia grande sobre lo que termine negociándose en el sector público.

Por otro lado, la cantidad de categorías de salarios mínimos es otra discusión a la hora de aplicar este tipo de política. En Costa Rica se pasó de tener más de 140 categorías salariales, a principios de los ochenta, a menos de 10 que quedan hoy. La existencia de una gran cantidad de categorías ya no necesariamente protege a los trabajadores más pobres, con un salario mínimo minimórum, sino que muchas de estas categorías están definidas para proteger o dar beneficios a ciertos grupos.⁷ Al abrir una gran cantidad de categoría se crea un incentivo para que los grupos de presión intenten buscar beneficios a través de la política salarial. Lo que buscan es un salario mejor que el que podrían haber logrado sin la política de salarios mínimos.

Así vemos últimamente negociaciones un poco extrañas, como futbolistas de primera división pidiendo un salario mínimo. En esos casos, si se agrega una nueva categoría para incluir a los futbolistas de primera, detrás vendrían los futbolistas de segunda, y luego los de tercera división pidiendo su categoría. Creo que, cuando eso sucede, se pierde el sentido de protección de la política de salarios mínimos y se convierte más en un instrumento para dar beneficios a ciertos grupos de presión, a aquellos que logran presionar mejor al gobierno.

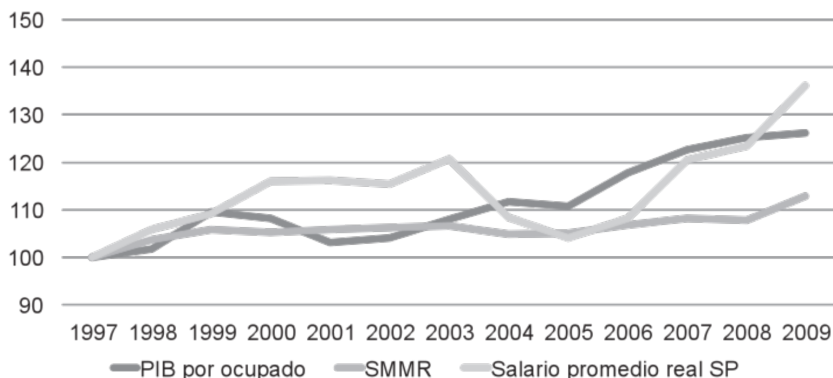
Gindling y Terrel (2005) realizaron un estudio para Costa Rica, en el que analizan los efectos del salario mínimo sobre el ingreso de los trabajadores. Haciendo ejercicio de regresión, utilizando datos del país, encuentran que un aumento de 10% en el salario mínimo real de los trabajadores, no nominal, incrementa el salario por hora real en el sector protegido en 1%. Al mismo tiempo, sin embargo, ese aumento de 10% en el salario mínimo real reduce el número de trabajadores empleados en el sector protegido en un 1%, y el número de horas trabajadas también decrece en un 6%. O sea, al final Gindling y Terrel demuestran que para el caso de Costa Rica sí hay una incidencia de la política de salarios mínimos sobre los salarios y sobre el empleo.

7. Salario mínimo minimórum se refiere al salario mínimo para los trabajadores no calificados. Es el salario perteneciente a la categoría más baja de salarios mínimos.

Estos resultados se relacionan con lo mencionado al principio, en el sentido de que los efectos de los aumentos del salario mínimo dependen mucho del nivel de este y su relación con el nivel de productividad de los trabajadores. Se puede concluir, por lo tanto, que para el caso de Costa Rica aumentos significativos de los salarios mínimos no causan impactos significativos en los ingresos de los trabajadores del sector que se está tratando de proteger. Por un lado se aumenta el salario mínimo por hora, pero, por otro lado, el empleo se reduce en cuanto a número de trabajadores empleados, así como al número de horas trabajadas. En otras palabras, aumentos significativos del salario mínimo terminan provocando un traslado de trabajadores hacia las filas del desempleo o hacia la informalidad.

Esto refleja, además, que existe una diferencia entre el nivel del salario mínimo que se negocia y el de los salarios reales pagados en la economía. En el Gráfico N° 1 se muestra cómo el salario mínimo minimorum ha aumentado apenas poco más de 10%, en términos reales, desde el año 1997. Obedece a la política seguida desde la concertación, que pretende mantener el nivel del salario mínimo en términos reales casi constante a través del tiempo. Por otro lado, los salarios promedios reales de los trabajadores del sector privado han tenido un poco más de fluctuación durante los últimos 13 años. Hasta el 2003 venían experimentando una tasa de aumento mucho mayor que la del salario mínimo, pero sufren una caída importante entre 2003 y 2005, para luego recuperarse. Al 2009, el salario promedio real del sector privado termina siendo cerca de 40% mayor que el de 13 años antes, lo que representa un aumento de poco más de 25% más que el salario mínimo real durante dicho período.

Gráfico No.1. Costa Rica. PIB por Ocupado, Salario Mínimo Minimorum Real y Salario Promedio Privado Real del Sector Privado. 1997:100. 1997-2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, BCCR y MTSS.

Si se toma el Producto Interno Bruto (PIB) por ocupado, que es una aproximación relativamente rústica de productividad del trabajo, el Gráfico N.º1 muestra que los salarios mínimos han crecido por debajo de la productividad, mientras que los salarios promedios sí tienen una tendencia a crecer más cerca de lo que es productividad. A pesar de los problemas que acarrea el trabajar con datos promedios, se puede deducir que, aunque la política de salario mínimo no haya logrado aumentar significativamente el salario mínimo real de los trabajadores, los salarios reales de la economía en general sí están creciendo a un ritmo más alto, e incluso más cercano a la productividad del trabajo, aproximada por el PIB por ocupación.

El otro punto, cuando se habla de los posibles efectos que pueda tener el salario mínimo sobre el ingreso de los trabajadores, decíamos que depende mucho de si los trabajadores son asalariados o no, si tienen empleo o no, y, si lo tienen, si este está dentro de la formalidad o informalidad. Del Cuadro N° 1 se desprende que, del total de la población económicamente activa en 2009, el 8% se encontraba desempleado. Del 92% que sí están empleados, casi la mitad eran asalariados del sector privado, y cerca de 14% lo eran del sector público. El resto de la fuerza laboral se considera como trabajador independiente (no asalariado) o servidoras domésticas.

Cuadro N° 1
Costa Rica, Población Económicamente Activa (PEA),
clasificada según ocupación y sector. 2009.

	PEA EN HOGARES, Julio 2009		
	Extrema pobreza	Pobres	Total
PEA	100%	100%	100%
Desempleada	36%	17%	8%
Ocupada	64%	83%	92%
Asalariada en sector privado	21%	41%	48%
En Sector Público	0%	3%	14%
Independiente	30%	30%	24%
Servidor Doméstico	10%	6%	5%
Trabajador no remunerado	2%	3%	1%

Fuente: Elaboración a partir de: INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2009

Cuando se clasifica a la población entre hogares pobres y en extrema pobreza, nos damos cuenta de que el nivel de empleo en estos grupos es mucho más bajo (83 y 64%, respectivamente). Pero, además, el porcentaje de la población que es trabajador independiente aumenta significativamente en los casos de pobreza, o, lo que es lo mismo, el porcentaje de pobres que es asalariado es relativamente bajo. Se puede decir, entonces, que el efecto que pueden causar las modificaciones en el salario mínimo no afectan en la misma proporción a las personas que están en pobreza o en extrema pobreza, como sí a los que están en mejor condición de riqueza, como un instrumento para tratar de sacar gente de su condición de pobreza; por lo tanto, la política de salarios mínimos no es un instrumento muy útil.

Ronulfo Jiménez y Víctor Hugo Céspedes analizan el tema de la distribución del ingreso en un trabajo publicado por la Academia de Centroamérica, como parte de sus Jornadas Anuales.⁸ En este trabajo, con base en datos entre 1998 y 2004, los autores encuentran que ha habido un aumento entre la desigualdad del ingreso en Costa Rica, y que este aumento en desigualdad se explica, principalmente, por diferencias entre asalariados de diferentes niveles.⁹ La principal característica que explica la diferencia entre asalariados es el nivel de educación. Al final de cuentas, los niveles de salarios y de educación son las principales variables que explican la mayor variación en la desigualdad en ingresos.

Los trabajadores con mayor nivel de educación aumentaron significativamente más su ingreso con respecto a los de menor educación durante dicho periodo. Incluso, dentro del grupo de trabajadores o asalariados de alta educación se han incrementado las diferencias. Esto se explica por el hecho de que los trabajadores con mayor educación han tenido una mejor capacidad para adaptarse a una economía que está cambiando rápidamente, que está teniendo un cambio tecnológico muy rápido, y que además tiene una estructura productiva que está cambiando radicalmente.

El mayor enfoque a los servicios, los cuales requieren de habilidades muy diferentes a las que nuestra economía demandaba en el pasado, hace que los asalariados con más alta educación se puedan adaptar más rápido, por lo que sus salarios tienden a crecer mucho más rápido que los de los asalariados con menores niveles de educación. Estos últimos tienen una menor capacidad de adaptación a esa nueva economía, lo que no les permite entrar al mercado laboral con el tipo de empleo que paga los salarios más altos.

8. Jiménez y Céspedes (2007).

9. La diferencia se da entre asalariados, y no tanto entre los trabajadores no asalariados; este último grupo es de las personas que reciben ingresos pero no a través de los salarios.

El problema de la poca capacidad educativa de algunos trabajadores en Costa Rica está muy relacionado con la disminución de cobertura educativa, que provoca que haya cada vez menos jóvenes adolescentes que se gradúan de secundaria. Desde el punto de vista económico, en términos de oferta y demanda, sucede que la oferta de trabajadores con alto nivel de educación crece relativamente menos que la oferta de trabajadores con menor educación. Al mismo tiempo, la demanda por trabajadores de muy alta educación está creciendo mucho más rápido que la de asalariados con bajo nivel educativo, pertenecientes a los sectores menos dinámicos.

La combinación de poca oferta de trabajadores calificados con una alta demanda de estos hace que sus salarios crezcan rápido, mientras que lo contrario sucede para los trabajadores menos calificados, por lo que estos ven cómo sus salarios se estancan en términos reales. Si sumamos el factor migratorio, que en el caso de Costa Rica tiende a concentrarse en un alto grado de migración de trabajadores con un nivel educativo relativamente bajo, entonces se engrosa aún más la oferta de trabajadores de salarios bajos.

Bajo estas circunstancias, considero que es difícil ver cómo una política de salarios mínimos puede ayudar significativamente a mejorar la distribución de la riqueza en Costa Rica. Existen factores estructurales de mucho peso que están provocando los aumentos en la desigualdad de ingresos, por lo que, más bien, esos son los puntos en que se debe trabajar más fuerte. En el tema de mejorar la calidad de la educación, por ejemplo, se puede ayudar en mayor medida a que los trabajadores con bajos niveles de educación se inserten en este nuevo tipo de economía que está emergiendo.

Conclusiones

Por lo tanto, y llegando a las conclusiones, la política salarial debe buscar un equilibrio entre salarios y empleo. En ese sentido, la política salarial debe ser integral, por lo que no solo se puede hablar del salario mínimo, sino que se debe buscar una combinación de políticas económicas y sociales que procuren aumentar las posibilidades de los trabajadores para mejorar sus condiciones laborales, en términos generales. Por lo expuesto anteriormente, esa política va muy ligada al tema de educación y capacitación, aunque no se puede circunscribir solo a eso.

En la búsqueda del equilibrio entre salarios y empleo, también se debe considerar el salario real, más allá de simplemente el salario nominal. Para ello, hay que incluir en la discusión de salario el tema del control de la inflación. Sin entrar en mayores detalles, pero al observar el comportamiento del salario real en los últimos años en Costa Rica, se ve que este tiende a aumentar más rápidamente que en años anteriores. Esto tiene mucho que ver con que ha habido un mayor control de la inflación. Costa Rica

pasó de inflaciones típicas de entre 10 y 12% durante los noventa y buena parte de los dos mil, a inflaciones de entre 5 y 6% en los últimos años. Esto ayudó a incrementar el poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores, lo cual colaboró en la reducción de la pobreza en el país.

De igual manera, se debe enfatizar en que el ingreso real de los trabajadores va mucho en función no solo del salario por hora, sino que depende del nivel de empleo. Aquí, de nuevo, se debe enfatizar en la importancia de una política integral, enfocada también en buscar aumentos en la productividad de los trabajadores, como un instrumento mucho más eficaz para aumentar los ingresos de los trabajadores en forma permanente.

Se concluye, además, que los efectos de los salarios mínimos sobre la desigualdad tienden a ser relativamente limitados, dadas las diferencias en capacidades y en educación de los trabajadores del país. Estos son los principales determinantes de la desigualdad en ingresos. Un informe de la OIT dice, textualmente:

*“Cuando los salarios aumentan demasiado rápidamente en relación con la productividad, el efecto adverso sobre las importaciones y las exportaciones sobrepasa el efecto positivo sobre el consumo de los hogares en el país. Esto puede llevar aun estancamiento en la economía. También, los salarios excesivamente altos respecto de la productividad desalientan el empleo a nivel de empresas y se incrementa el riesgo de desempleo, incluso con políticas monetarias y fiscales laxas. Por lo tanto, el desafío para los formadores de política es lograr un equilibrio y apuntar a un nivel de participación de los salarios y distribución de los ingresos que eleve al máximo la demanda agregada y también se traduzca en trabajos decentes para todos”.*¹⁰

Esto refuerza lo mencionado anteriormente, que los salarios excesivamente altos respecto a la productividad desalientan el empleo a nivel de empresas e incrementan el riesgo de desempleo. Y eso nos lleva a la pregunta si el salario mínimo en Costa Rica está en un nivel de desequilibrio, o si hay espacio para aumentarlo un poco más. Es una pregunta muy difícil de contestar, y requeriría de una investigación mucho más profunda. Si se considera que el salario mínimo estuviera muy por debajo del equilibrio, en todo caso, y se considerara que hay que hacer aumentos de salarios mínimos importantes, se haría en forma paulatina.

10. OIT (2010)

Tal y como apunta el informe de la OIT, si los aumentos se hacen demasiado rápido, al final de cuentas el efecto negativo recaería sobre los mismos trabajadores. En todo caso, no se puede pensar que mejorar el nivel del salario mínimo será la panacea, y con esa política se puede lograr un aumento en el empleo, disminuir la pobreza y mejorarla distribución del ingreso. Al final de cuentas, si solo se trabaja en eso, lo que habrá es un fracaso total. Se debe trabajar en una política integral de salarios y empleo, creando las condiciones para que cada vez más trabajadores puedan lograr insertarse de manera adecuada a un mercado laboral cada vez más sofisticado.

Referencias

- Jiménez, Ronulfo y Víctor Hugo Céspedes (2007). “La Desigualdad en la Distribución del Ingreso en Costa Rica: 1988- 2004”, en Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (editores). “Distribución del Ingreso en Costa Rica: 1988-2004”. IV Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta Lil S.A.
- Gindling, T.H. y Katherine Terrel (2005). “Legal Minimum Wages and the Wages of the Formal and Informal Sector Workers in Costa Rica”. World Development, Vol.33, N.o11 (November), pp. 1905-1921.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2010). “Informe Mundial sobre Salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis”. Organización Internacional del Trabajo, Santiago, Chile.

Moderador

Muchas gracias, don Luis Mesalles por su acertada exposición. A continuación le daremos la palabra a don Carlos Sojo, sociólogo y exdirector de FLACSO Costa Rica.

Presentación a cargo de Carlos Sojo, Sociólogo

Pobreza, ingresos, desigualdad

La discusión es sobre tres cosas que van juntas: pobreza, ingresos salariales y desigualdad y vale la pena una discusión que trate de amarrar estos fenómenos. Conuerdo en que efectivamente un enfoque exclusivo sobre salarios y sobre salarios mínimos no es suficiente, se necesita mucho más que eso. Yo quiero poner en perspectiva el asunto, tratando de integrar los tres elementos, pero también viendo cómo se comporta el país en los últimos años en relación con otros países de la región, para ver en qué posición estamos.

Déjenme empezar diciendo una cosa más general. En una sociedad capitalista, en una sociedad donde la mayoría de la gente no es propietaria de otra cosa sino de su capacidad de trabajo, en donde la igualdad o el desafío de la equidad proviene de la posibilidad de usar esa capacidad de trabajar, entonces la promesa de Occidente, como dice el sociólogo francés Robert Castell, es la sociedad salarial. Es la capacidad de constitución de un bienestar a partir de una condición salarial que hace semejantes a las personas en su desigualdad, en su diferente vinculación en la vida económica y social.

Entonces el poder del salario es fundamental en una sociedad capitalista; uno podría decir que el desarrollo tiene mucho que ver con el tema del salario y el salario es el gran igualador. Uno tendría que asumir también, si esto es correcto, que los problemas del desarrollo tienen mucho que ver con el grado de implantación que tienen en una sociedad las relaciones salariales.

Si las relaciones salariales están más o menos universalizadas, si todo el que no es propietario tiene un trabajo decente, como dice la OIT, como terminaba señalando Luis, entonces ese es un país desarrollado, así de simple y de contundente. Esa es la promesa de las sociedades salariales. Veán que el salario lo que hace, en la perspectiva de Castell, es ofrecerles a las personas que no tienen nada más que su capacidad de trabajo, que es una cosa que se consume cotidianamente, los beneficios que les otorga a los propietarios la propiedad. Por ejemplo, con la prueba del salario uno se puede endeudar, así como una hipoteca les permite endeudarse a los propietarios; para eso sirve la orden patronal, una prueba de ingreso futuro con el cual pueda hacer frente a deudas.

Con las políticas de bienestar, los salarios permiten a los trabajadores y las trabajadoras asegurarse un ingreso cuando ya no puedan trabajar. Además, a esa disposición salarial, a ese valor de su trabajo, se le ha agregado todo un aparato de protección que involucra no solamente a los trabajadores sino a sus familias y que tiene que ver con seguros sociales, seguros de salud y pensiones. Por eso el salario es tan importante en la sociedad contemporánea.

Grosso modo, en el mundo desarrollado, en general el problema de las fallas de la promesa salarial es el desempleo y un fenómeno que se conoce como desempleo estructural o desempleo permanente, gente que -en su categoría laboral- no consigue trabajo y ya no lo va a conseguir más y, por lo tanto, tiene que vivir, tiene que pasarse de categoría laboral o tiene que vivir del aparato de bienestar, de seguros de desempleo, que normalmente en la mayoría de los países no son permanentes, sino temporales.

Ese es el problema del mundo desarrollado, donde los niveles de desempleo pueden alcanzar hasta 10 o 12% de la población económicamente activa, la población ocupada en edad de trabajar. En América Latina y en Costa Rica el problema es completamente otro, no el desempleo, porque el desempleo es una casualidad estadística, el hecho de que el día de la encuesta se pregunta a la gente si buscó trabajo esa semana y puede ser que esa semana no pero la anterior sí, etc.

¿Por qué? Porque aquí el problema es de expansión de la relación salarial, de insuficiente expansión del trabajo formal asalariado, del trabajo del sector privado que presentaba Luis. Ese es el problema fundamental que tenemos, no tenemos suficiente trabajo; entonces la gente tiene que agenciarse sus formas de trabajo para acumular ingreso por vías no salariales y ello no asegura todas las ventajas de la promesa salarial, todas las ventajas de la sociedad salarial. Ese es, en síntesis, y visto desde la perspectiva del empleo, el problema del desarrollo: no tener una capacidad universal de empleo.

Tres realidades

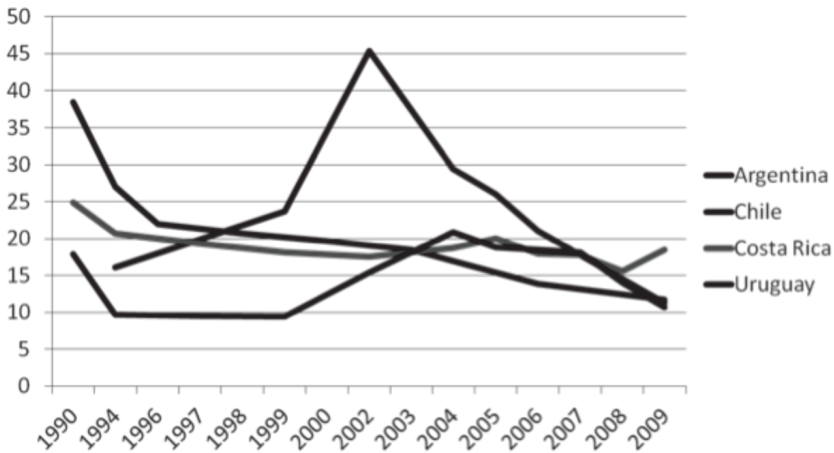
Ahora bien, veamos unos datos para poner en perspectiva los tres elementos de la discusión que nos convoca el día de hoy: pobreza, desigualdad y salarios. Para eso hay que dar una mirada a estos datos primero. Los países que me interesa contrastar son Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, que son reconocidos hasta el 2008 (por ahí) como los países que de los 90 en adelante ocupan los lugares más altos en desarrollo humano de América Latina.

Una nota aparte: últimamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha hecho cambios metodológicos con las estadísticas de desarrollo humano y ahora ya no es ese el orden de las cosas; en particular, Costa Rica, que en el último informe de Desarrollo Humano aparece situado por debajo de México y Panamá. Me parece una ficción metodológica, porque si uno toma indicadores puros como pobreza, desigualdad o informalidad laboral de México y de Panamá, resultan mayores que los de Costa Rica.

Volviendo a los cuatro países, se parecen mucho y tienen un sistema estatal más o menos desarrollado de la misma manera, una tradición política incluso semejante, con altibajos, es decir, hay muchos elementos comunes, forman parte de un grupo en un Estado de tamaño relativo semejante. Ahora, ¿qué pasa con estos países en relación con pobreza? Si nos detenemos en el caso de Costa Rica, se mantiene en un nivel alto, casi 25% a principios de la década de los 90 a un nivel del 20% a finales del 2009; la evolución, en términos de pobreza en Costa Rica, es más o menos plana, es decir, no pasan grandes cosas ni para bien, ni para mal.

En cambio, Argentina y un poco después Uruguay también, tienen una situación muy volátil: parten de puntos bajos de pobreza, pero luego se enfrentan a la crisis del 2001-2002, que llevan los niveles de pobreza al 50% de la población. Finalmente, con base en la combinación de capacidad institucional, el Estado también desarrolló un significativo número de programas de focalización de ingresos, y obtienen resultados muy rápidos en materia de superación de la pobreza y hoy se encuentran en niveles apenas superiores al 10% de la población para lo que corresponde a pobreza urbana. Usamos pobreza urbana porque Argentina y Uruguay no tienen datos de pobreza nacional, hay muy poca gente en áreas rurales; entonces no miden ese indicador.

Gráfico N° 1
América Latina (países seleccionados)
Pobreza urbana (1990-2009)



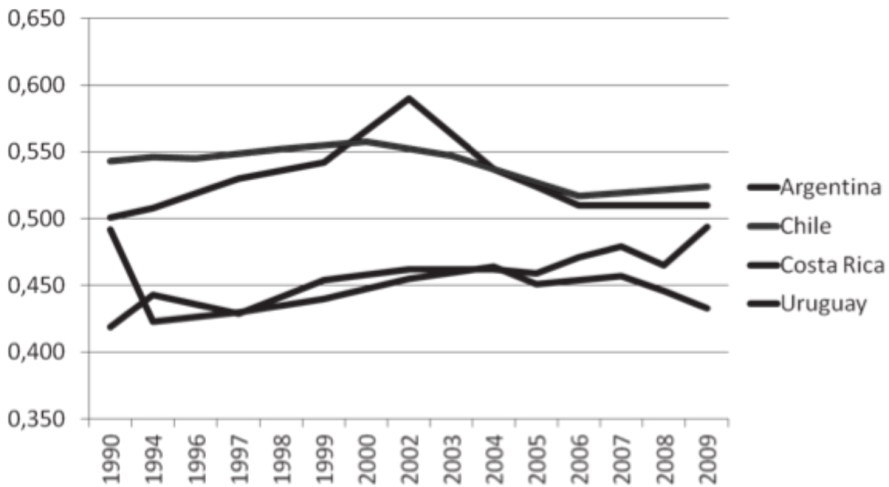
Fuente: CEPAL

Chile es un caso paradigmático de lo que es un modelo digamos exitoso en la reducción de pobreza; hay una reducción sostenida aunque muy importante en los años 90, y es hoy el país de la región que tiene menos pobreza e indigencia en América Latina. Costa Rica pasa de un nivel medio al grupo más alto en 2009-2010. No nos va tan mal, pero no mejoramos; la conclusión es esa.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, el análisis es a partir del coeficiente de Gini. Observaba Luis, con precisión, que los problemas de desigualdad se asocian fundamentalmente a ingresos salariales porque las encuestas normalmente eso es lo que miden. No son muy exitosas en la medición del ingreso de los más ricos, que son rentas, entre otras cosas diferentes porque los encuestadores no pueden entrar a donde viven los ricos.

Entonces no se miden adecuadamente los ingresos de los grupos de más alto ingreso y también cuesta mucho estimar los ingresos totales de los grupos más pobres porque muchas veces parte de esos ingresos son en especie; aquí hay temas efectivamente asociados al ingreso salarial en exclusiva. Los datos muestran otra vez lo que hemos visto en relación con pobreza: hay volatilidad. Cuando aumenta la desigualdad, aumenta la pobreza, cuando aumenta la pobreza también aumenta la desigualdad, como en el caso de Argentina.

Gráfico N° 2
América Latina (países seleccionados)
Evolución del coeficiente de Gini de la distribución del Ingreso
(1990-2009)



Fuente: CEPAL

En el caso de Uruguay, hay una tendencia más suave pero semejante a la de Argentina y el caso de Costa Rica, que muestra un crecimiento leve, pero sostenido, en términos de la desigualdad. En los demás países, la tendencia no es al crecimiento en la desigualdad; es decir, no todos los países han perdido equidad en los últimos años, como lo ha perdido Costa Rica, con lo cual tampoco queremos decir que Costa Rica es un país muy desigual en el contexto latinoamericano; sigue siendo el segundo, tercer país más equitativo de América Latina; ahora Venezuela tiene indicadores mejores que los nuestros. Lo de Venezuela es un tema aparte. Importan los resultados pero también cómo se consiguen, si se consiguen a partir de mecanismos rentistas y no de mecanismos institucionales y protegidos por un enfoque de derechos, pues, claramente no es eso un desarrollo que nos interese repetir.

Por el lado del empleo, aquí hay un indicador que es sector informal urbano pero de baja productividad, calculado por CEPAL y la OIT. Para el caso de Costa Rica, se observa deterioro del mercado laboral urbano durante la década de los 90 y luego un mejoramiento relativo a partir del año 2000. De nuevo, con menor volatilidad que en otros países, mientras hay una reducción muy significativa en Chile. Lo que quiere decir es que esa reducción de pobreza en Chile pareciera estar relacionada con una expansión de la promesa salarial en las relaciones salariales en el mundo del trabajo y eso es un camino correcto de desarrollo.

Gráfico N° 3
América Latina (países seleccionados)
Sector Informal Urbano (1990-2009)



Fuente: CEPAL-OIT

En síntesis, y a partir del análisis de estos cuatro países, Costa Rica es un país sin mucha volatilidad, lo cual no es malo, pero está estancado y ese es un problema, porque lo ha estado en un periodo largo de tiempo, un periodo que viene desde los 90 a la fecha. Estamos hablando de dos décadas y con lo cual tenemos una edad adulta muy pronunciada de estancamiento social que vale la pena discutir, aunque en el aparato productivo haya habido transformaciones muy significativas, pero que no se expresan sustancialmente en los indicadores sociales.

Tenemos, entonces, mayor pobreza urbana al final del periodo, mayor deterioro relativo de la distribución y aunque tenemos un sector informal urbano medio respecto a ese grupo de países, lo cierto es que ellos tienen menor prevalencia de trabajo agrícola que nosotros. O sea, nosotros tendríamos que sumarles a esos datos urbanos el trabajo agrícola de sectores tradicionales, trabajo muy precario que se considera

insuficiente desde el punto de vista de esta promesa salarial.

Tres mitos

Después de esta panorámica que no nos debe hacer sentirnos confortables, aunque la situación tampoco es de deterioro sostenido sino de estancamiento, paso a señalar que hay tres mitos que combatir, en relación con estos tres problemas.

El primero es que el salario mínimo funciona como herramienta de inclusión, para decirlo de alguna manera. El Ministerio de Trabajo se ha encargado primero de advertir que no, diciendo que ni siquiera el sector protegido es universal o es garantía de respeto de la legislación del salario mínimo porque un 30, 40% de los trabajadores protegidos por la legislación no obtienen el salario mínimo. El tema, por lo tanto, no se queda en la importancia de una fijación periódica. Está muy claro el hecho de que tampoco hay un aumento salarial en términos reales, sino una compensación de poder adquisitivo de aseguramiento, como ha señalado Luis, del poder adquisitivo, que tampoco es un logro menor, sí universaliza el salario mínimo y me parece que es importante asegurar el cumplimiento de la ley, aunque se sabe que eso no es suficiente. Además, porque, como vamos a ver después, hay una buena proporción de gente que no está cubierta: ya lo dice don Luis también, por relaciones salariales, no es sujeto de trabajo asalariado y, por lo tanto, no está en el sector protegido.

Otro mito que hay que combatir es que la pobreza se reduce con inversión social. Contrario a lo que podemos pensar, (yo soy un absoluto defensor de la inversión social, y en ese sentido rechazo muchos de los prejuicios que hay sobre el gasto público social), vean que el gasto público puede aumentar la desigualdad cuando se distribuye más hacia los grupos de más alto ingreso. Juan Diego Trejos ha hecho múltiples estudios que demuestran cómo, por ejemplo, la inversión pública en salud tiene una capacidad progresiva mucho mayor que la que tiene o, por ejemplo, la inversión en educación o la que tiene la inversión en pensiones. Porque la mayor parte de los recursos en pensiones se van a los grupos de más alto ingreso; entonces, no siempre toda la inversión social es una inversión progresiva es decir, va a donde más dinero se necesita.

Advertimos que, sin cuidado, la inversión social puede producir desigualdad pero indudablemente no produce pobreza. La pobreza la produce la insuficiente generación de ingresos de las familias en razón de circunstancias propias y medioambientales, para ponerlo en alguna definición, propias de las familias porque no hay suficientes personas con posibilidad de insertarse en el mercado laboral. Propias del entorno porque el mercado laboral no requiere los servicios laborales de esas personas, o porque viven en territorios excluidos de oportunidades económicas.

No hay que olvidar que en sociedades de mercado la principal fuente productora de pobreza está relacionada con la posibilidad efectiva de insertarse en las relaciones de mercado. SI uno no tiene posibilidades de insertarse ahí, entonces tiene una probabilidad muy alta de empobrecimiento.

Finalmente, otro mito es que la desigualdad, o cierto grado de desigualdad, es consustancial al desarrollo y, por lo tanto, no hay nada malo ni nada de qué preocuparse; todos somos diferentes y, por lo tanto, la desigualdad es algo con lo que hay que vivir, digo que es un mito en el sentido en que, bueno, eso depende de los niveles. Uno puede vivir en una situación de desigualdad como la de Dinamarca con un Gini del punto 20, con una relación de ingreso del primer al quinto quintil de tres veces, no de 17, como hace en América Latina en promedio y en Costa Rica en particular; o uno puede vivir en una situación como la del Brasil, con relaciones de ingreso mucho más desproporcionadas.

Pero, además, está claramente demostrado que la equidad es buena para el crecimiento. Es decir, si bien con menciones diversas, está bastante claro que avanzar en los resultados de equidad no le hace malo al crecimiento económico, siempre que las medidas que se adopten para avanzar en grados de equidad no supongan un daño a la actividad económica directa; es decir, un desincentivo a la producción.

¿Qué hacer? ¿Cómo puede pensarse en políticas de equidad?

Aquí concuerdo mucho con Luis en el sentido de que hay que trabajar los temas salariales y también otras cosas: con la educación y con la protección social. La educación es el tema fundamental porque la educación de calidad es capacidad para la inserción en el mercado laboral, puesto en sencillo. Y vean que los datos de la última Encuesta de Hogares del 2010 son dramáticos en lo que muestran. En el 20% más rico, el quinto quintil, la escolaridad promedio de los mayores de 15 años alcanza secundaria completa: el 12.6%. Pero del 20% más pobre alcanza apenas a 6 años de educación formal apenas a primaria completa. Dicho de otra manera, la garantía de cumplimiento de secundaria la tiene resuelta el 5to. quintil y nada más, en promedio.

Estos son promedios y, además, promedios de la población de quince años actuales. Esto quiere decir que los muchachos de hoy que están en el sistema educativo van a estar en esa misma condición, pero el dato es dramático: el promedio de educación en años de educación formal de la población adulta del 20% más pobre, sea seis años, es, hoy en día en Costa Rica un drama.

Por eso tiene mucho sentido lo que dice el ministro de Educación que hay que insistir en la sociedad, fuertemente todavía, que el 6to grado no sirve para nada, solo sirve para entrar a sétimo, porque sin secundaria no hay posibilidad alguna de garantía de inserción de calidad en el sistema económico.

El segundo elemento es protección social. Costa Rica tiene muy buena inversión en salud en el contexto latinoamericano, aunque estamos siendo víctimas de un rezago histórico. Por lo tanto, aunque se está invirtiendo bastante, todavía los resultados no se dan. Donde andamos mal es en seguridad social, pensiones y protección social. Si nos olvidamos un poco del tema de pensiones, pensemos que la inversión en Costa Rica en protección social anda alrededor de un 5,5% del PIB de acuerdo con CEPAL en 2009 y esa es la más baja de ese grupo de países, solamente superada por Guatemala, que tiene un 1.1%. Es decir, no existe la protección social en Guatemala de esa manera.

En la protección social, en Costa Rica se invierten 287 dólares por persona en el año 2009, pero en Brasil, \$598; en Uruguay \$897. Es cierto que los uruguayos son más viejitos que nosotros y esto se refleja en pensiones, pero ahí hay una brecha que vale la pena discutir. Por supuesto, estamos mejor que los \$19 dólares que gasta Guatemala, que lo que hacen es condenar a la sociedad al estancamiento social y quién sabe por cuantos siglos más.

Cuadro N° 1
América Latina (países seleccionados)
Gasto en Seguridad Social como % PIB y US\$ por persona (Circa 2009)

% PIB	Por persona
<ul style="list-style-type: none">• Costa Rica: 5,5• Brasil: 13,4• Chile: 6,4• Uruguay: 11,0• Guatemala: 1,1	<ul style="list-style-type: none">• Costa Rica: 287• Brasil: 598• Chile: 397• Uruguay: 897• Guatemala: 19

Fuente: CEPAL

Presento estos datos para decir que, en protección social, todavía es mucho lo que podemos crecer y podemos crecer bien donde tengamos impactos significativos en materia de mejoramiento de equidad y de desarrollo. ¿Qué otra cosa hacer? Decíamos, en primer lugar, desafíos a corto y mediano plazo alrededor de la educación, alrededor de la protección social. En relación con el trabajo decente, básicamente más trabajos y más cumplimiento de ley, es decir, se necesitan trabajos formales, más; y sobre todo de cumplimiento de la Ley de Salarios mínimos.

Por otra parte, más o menos la mitad de las mujeres no están en el mercado laboral, no es que no trabajan, es que no trabajan con pago. Hacen lo que se llama trabajo donado; el problema es que ese trabajo no se mide, no tiene prestaciones sociales a cambio de ese trabajo. Las mujeres podrían tener, a cambio del trabajo doméstico, acceso a las prestaciones de seguridad social, solo por hacerlo, pero eso no existe en la sociedad nuestra.

La proporción de hombres que no están en el mercado laboral, pudiendo estar, en edad activa, es de una cuarta parte, o sea, alrededor de la mitad de las mujeres, y una cuarta parte de los hombres no están en el mercado laboral. Por lo tanto, ninguna política salarial los va a tocar y esto es gravísimo para las mujeres, porque además están trabajando, no se les paga, no tienen acceso a protección laboral; 9 hombres y 15 mujeres de cada cien no trabajan jornada completa. Eso es un nivel de precariedad laboral y, como ya he mencionado, entre 3 y cuatro de cada diez trabajadores no reciben salario mínimo; por lo tanto el desafío es grande, estamos hablando de una buena cantidad de personas en edad laboral de 15 años en adelante en este país y, pues, tener éxito en protección del salario mínimo es apenas un paso que debe ser concretado ampliamente.

Tres desafíos

En suma, y para terminar, yo diría que hay desafíos a corto plazo. Quiero mencionar uno que tiene que ver con los temas que estamos hablando y que no se obtiene por el lado del salario mínimo y que tiene implicaciones clarísimas sobre desigualdad: el tema de la pobreza extrema, de acuerdo con la encuesta de hogares del 2010, de la nueva ENAHO. Alrededor de 300 mil personas en este país están en condición de pobreza extrema, eso es pobreza alimentaria, ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales básicas dentro de la población. Dicho en concreto: hambre: 300 mil personas en condición de hambre en este país es más o menos inaceptable; no va con lo que creemos de este país más feliz del mundo, la Suiza de América, del cuarto país en competitividad en América Latina, en competitividad tecnológica y todo lo que digan los *ratings*.

Bueno, erradicar la pobreza extrema cuesta alrededor del 0,3%, un tercio de punto del PIB anual. La pobreza extrema es un síndrome que afecta familias que tienen dificultades estructurales para insertarse en el mercado laboral, que tienen muchos dependientes menores de edad o mayores de edad; por lo tanto el tema de las transferencias se vuelve un tema crítico para el desarrollo del país. CEPAL hizo un estudio econométrico en el que estima que una transferencia de \$30 es más o menos la misma que está aquí, porque es la brecha del ingreso que hay entre el promedio de ingreso de la población indigente y el promedio de la población pobre.

Esa prestación de \$30, de acuerdo con una estimación hecha por CEPAL en el informe *La hora de la equidad*, que es el informe último del 2010, plantea que esa prestación a una población focalizada del 30% puede producir una disminución de la pobreza de 9 puntos y reduce de punto 49 a punto 45, es decir, 5 puntos de mejora, 5 puntos de equidad.

Esto después tiene un impacto en el crecimiento económico, posiblemente a través del mecanismo de la demanda agregada que mencionaba antes; aquí hay un tema fundamental y esto no tiene que ver nada con otra cosa que no sea transferencias. Y cuidado con ese argumento de que no hay que dar pescado sino enseñar a pescar porque, en muchas circunstancias del área social, sí hay que dar pescado, es responsabilidad del Estado dar pescado y de buena calidad, que no esté malo, que no esté pasado.

Muchísimas gracias.

Moderador

Gracias, don Carlos. Seguidamente tenemos la presentación a cargo del Sr. Dennis Cabezas, dirigente sindical con una larga trayectoria en el país, quien pertenece a la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses.

Presentación a cargo de Dennis Cabezas, Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)

Muchas gracias por la invitación a participar de esta actividad. Comentaba con el Sr. Viceministro de Trabajo que sentía mucho frío; no sé si esa sensación se debe al “chiflón” * que me da en la espalda o porque estaba abrumado con tanta estadística.

* Costumbrismo costarricense para designar una corriente de aire.

Llegó el momento del elemento anecdótico, como nos dicen a los que no somos economistas y nos metemos a hablar sobre estos temas, a los que estamos presentes en el diario quehacer de este pueblo. Me dispongo a presentar el planteamiento que estamos haciendo, el Movimiento Sindical, con respecto a salarios mínimos (me refiero a la mayor parte del movimiento sindical de este país), voy a tratar de ir muy rápido para aprovechar el tiempo, para hacer unos comentarios sobre lo escuchado hasta el momento; esto se convierte en reto para uno, al oír tanta cosa.

Primero nosotros/as, analizamos aspectos generales con respecto al salario mínimo. En este momento hay que decir que el Movimiento Sindical se encuentra en una fuerte negociación, la cual empieza a alcanzar ya su punto culminante y esperamos que en 2, 3 meses esté ya finalizada y así establecer una nueva política salarial para el sector laboral privado de este país y con la esperanza de que muy pronto podamos entendernos de la misma forma en los salarios del sector público.

Nuestra propuesta se fundamenta en una serie de aspectos generales y de principios fundamentales, entre los que tenemos: a) La fijación de salarios constituye una piedra angular del desarrollo de la democracia y la justicia social de Costa Rica. Más adelante vamos a ver algo de la fundamentación jurídico-legal que le da cuerpo a esta concepción. b) El salario debe ser entendido en esa forma, bajo esos aspectos generales y principios fundamentales y no como un simple instrumento de intercambio de mi trabajo frente a la manera de hacer más rico cada día a quien me emplea. c) Rechazamos absolutamente las concepciones de que el salario mínimo, los aumentos o ajustes de este sean causa de pérdida de competitividad y causa generadora de desempleo y aumentos de la inflación. d) Por el contrario, el tener una política de salario mínimo establecida para toda la población laboral, que esté establecida no solo en la ley sino que sea ejecutada y correctamente pagada, (no como sucedió en estos días en que nos dimos cuenta, a través de un campaña ejecutada por el mismo Ministerio de Trabajo, dirigida a comprobar el cumplimiento patronal en relación con el correcto pago del salario mínimo, acción que determinó un alto grado de incumplimiento de lo ordenado por la ley en perjuicio directo de los/as trabajadores/as del sector privado) es un claro dinamizador de la economía, especialmente en el ámbito interno del país y que sirve de blindaje frente a las variaciones económicas externas.

Esa correcta y buscada política salarial no puede limitarse a una fijación de salarios mínimos, cuyo horizonte sea el corto plazo. Ya los dos expositores que me antecederon hablaron de que habrá que aplicar otras políticas en esto, y que esa política salarial debe formar parte, en forma imperativa, de una única política nacional de empleo y de desarrollo en la fuerza de trabajo para este país. Hay que decir que Costa Rica carece, aún en el primer quinquenio del siglo 21, de una política nacional

de empleo. No existe, y no solo no existe una política nacional de empleo sino que no existe un norte hacia dónde se debe orientar el empleo. El empleo aquí, si tiene una característica, es que obedece a ocurrencias, incluso a ocurrencias de implementación tecnológica; hoy vemos cómo la implementación tecnológica nos ubica (¿en qué lugar, Carlos?) en el cuarto puesto de competitividad tecnológica y aquí la tecnología, más que a razones productivas y a razones de desarrollo, está obedeciendo exclusivamente a más de una ocurrencia que se da cada cuatro años.

Nosotros queremos una política de salarios crecientes para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, estimular el desarrollo del mercado interno; eso es uno de los elementos fundamentales del salario: desarrollar el mercado interno, alimentar la economía en el país internamente, incrementar el crecimiento de la productividad y con ello lograr una mejor redistribución de la riqueza con miras a fortalecer la democracia económica del país; el salario es instrumento fundamental para lograr lo anterior. Aquí se deja en claro la necesidad de contar con la construcción colectiva y de alto consenso orientada a la elaboración de un real Plan Nacional de Desarrollo.

Lo que actualmente se denomina Plan Nacional de Desarrollo también se las trae; analicemos: ¿quién está definiendo el Plan Nacional de Desarrollo? ¿Quiénes de los aquí presentes, cuántas de sus organizaciones y sectores (los sectores donde ustedes están involucrados), cuántos jóvenes fueron convocados para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo? Probablemente muy pocos y me atrevo a decir que ninguno.

Creemos que dentro de los objetivos fundamentales del salario mínimo están el impedir que se menoscaben la dignidad y la libertad de las personas; cuando el ser humano no tiene los recursos necesarios para desarrollar su vida digna, aquí hay un impedimento claro y absoluto y hay que decir que cuando el trabajo se degrada a simple mercancía, como sucede en la actualidad, se degrada a las personas.

Otra acotación que planteamos es la de que empleo y trabajo no son las mismas concepciones. El empleo es uno de los instrumentos operativos en la concepción del mundo del trabajo. El trabajo es algo más amplio, es la acción reivindicadora de la esencia transformadora propia al ser humano y finalmente se viene degradando a condición de simple mercancía en esta sociedad, evidentemente dominada por criterios económicos muy ajenos al valor de justicia social. Lograr que la clase trabajadora pueda disfrutar de calidad de vida, permitir que los/as trabajadores/as puedan cubrir sus necesidades y las de sus familias, en el orden social, material, moral y cultural, fomentar la justa redistribución de la riqueza, conformar, mediante el salario mínimo, la base y no un techo para nuestras aspiraciones y derechos, no excluyendo otros aspectos que se derivan del principio cristiano de justicia social.

Se ha establecido claramente que la incidencia que tiene el salario mínimo, en nuestro país, en la dinamización del mercado salarial es casi imperceptible, siendo claro que es el salario mínimo fijado para el sector privado el que ha venido a definir todos los demás salarios, absolutamente todos los demás. No es cierto que el mercado de la oferta y la demanda en el país definan salarios. No es cierto, está totalmente demostrado que todo está definido por el salario mínimo que decreta el Consejo Nacional de Salarios –C.N.S.–.

Hay algunos puntos extremos que aparecen esporádicamente ante la presencia de algunas especialidades técnicas, profesionales, algunos empleos que de pronto se convierten en esos factores relevantes donde se disparan con salarios enormes, pero no están obedeciendo a un comportamiento específico de la oferta y demanda, sino que están obedeciendo a un tema de necesidad.

Hay un tema que de verdad sería importante ahondarlo en algún momento. Ambos expositores anteriores nos hablaron del tema de educación. Yo no sé si cuando se refieren a educación están hablando del concepto de educación integral, del concepto holístico de la educación, cuya razón fundamental es contribuir a la felicidad integral del ser humano y no la de servir a un modelo económico determinado. Quizás se han referido a capacitación técnica y/o profesional, dos conceptos diferentes al concepto de educación.

La educación, en este momento y en este país, no está jugando un papel importante para que los salarios o los ingresos de las personas se definan. Pongo un ejemplo real, visto en el boom del sector de la construcción de este país: un maestro de obras, quizá con un sexto grado de primaria, pero muy hábil y capaz, como maestro de obras, en ese periodo ganaba más, mucho más, cerca de 4.6 veces más que un arquitecto o un ingeniero civil. El tema de la educación no es un tema que esté mandando. Hoy usted puede sacar un título universitario y nuestra juventud lo está viviendo en carne propia: se educan como abogados, doctores, y pueden terminar en cualquier lado, hasta manejando un taxi, y es nuestro criterio que, en los sectores dominantes de la economía la decisión de pagar la educación que usted ha realizado es un concepto muy vago, incluso hay una lucha y una pugna en este país para que -mire, yo lo quiero contratar a usted como alguien que me sabe hacer un cálculo económico, pero no lo quiero contratar como Licenciado en Economía.

Personalmente, como miembro del C.N.S. he participado de discusiones a ese respecto muy fuertes; recuerdo una de las últimas, los contadores privados que quisieron hacer valer su calificación profesional. Después llegaron las secretarías, un campo que ha abundando y ahora cambian de nombre, ya no son secretarías, sino profesionales en una determinada área especializada de la Administración; la Uni-

versidad Nacional está graduándolas.

El tema de la educación es un tema que habrá que discutir porque el actual modelo económico ha ubicado el tema de la educación equivocándolo por capacitación y formación técnico-profesional. Usted puede que llegue a ganar un buen salario si se ubica en ese modelo, si usted deja de lado lo que usted quiere ser, en lo que usted se quiere educar, para pasarse a lo que impone el modelo; ese es un tema que habría que discutir a profundidad.

En la propuesta que presentamos, están todos los elementos que refuerzan nuestra posición partiendo desde la Constitución Política, artículos 56, 57 y 74, que son, por su expreso y claro carácter declarativo, contundentes al indicar qué tiene que ser el salario mínimo, para darle vida digna al trabajador. En la Administración pasada, un diputado de apellido Pérez, de la bancada del partido Liberación Nacional, quiso rescatar eso y metió un proyecto en la Asamblea Legislativa para que se aclarara el concepto constitucional de salario digno y, por supuesto, dicho proyecto, no vio la luz del día.

El salario mínimo es importante porque su ámbito de aplicación, según estudio efectuado el pasado año por el Proyecto Estado de la Nación, es directa, recae sobre el 56% de los/as trabajadores/as de este país. No hay una evidencia científica de que esto afecte de manera directa los ingresos del 44% restante; no obstante, mediante la observación empírica, vivencial, se nota cómo el salario mínimo sí incide y sí tiene una relación directa en todos los demás ingresos. La realidad imperante nos deja ver que los objetivos del salario mínimo no se están cumpliendo, esos objetivos declarados a partir del precepto constitucional.

El acuerdo de concertación nacional sobre la forma y condiciones de cálculo para el pago del salario, prevaleciente desde la administración Rodríguez, nunca se ha cumplido a cabalidad, por cuanto solo se ha cumplido como en su sexta parte, que es la fórmula matemática y el resto es letra invisible para los poderes de dominio económico y político de este país. Porque el acuerdo de concertación no es solo la fórmula, es mucho más que la fórmula y habla de procesos y situaciones diferentes que se deben tomar en cuenta para tales fijaciones salariales.

Eso nos ha llevado a que, efectivamente, habiendo encontrado la voluntad política de los actuales jefes del Ministerio de Trabajo, nos aboquemos en el marco del Consejo Nacional de Salarios a encontrar y definir una nueva manera de definir el cálculo de los salarios mínimos para la clase trabajadora del sector privado.

La actual situación en relación con los salarios es un factor fundamental para explicar la creciente inequidad en la distribución de los ingresos y el crecimiento de la pobreza. Este tema de la pobreza es un tema que nosotros tenemos también que medir. Las estadísticas nos muestran una pobreza, y no comparto lo que dijo don Carlos, de que es un comportamiento plano, ¿cuál plano?; no es plano. Efectivamente, en términos porcentuales, desde 1982 venimos con estadísticas que rondan, porcentualmente, entre un 20 y 22%, pero en el 82 eran 200 mil personas en niveles de pobreza y hoy son cerca de 1 300 000 personas en niveles de pobreza. No es un comportamiento plano, es que las estadísticas sí nos aplanan cosas, son como los famosos promedios; por ejemplo, si el señor Mesalles y yo tuviéramos hambre y aquí tenemos un bollo de pan y el bollo de pan cuesta mil pesos, seguro si él anda los mil pesos lo compra para sí y se lo come y después el promedio dice que los dos nos comimos medio bollo de pan. No es cierto, se lo comió él solito, pero el promedio indica que cada uno nos comimos medio bollo de pan.

Volviendo al tema de la actual fórmula de cálculo, indicamos que, a nuestro criterio, los salarios reales son positivos única y puntualmente en dos momentos del año y que corresponden a las fechas de rige de las fijaciones correspondientes a esos momentos: enero y julio; después esos salarios reales se estancan y pierden su positividad.

Existe un grave deterioro en la distribución de la riqueza producida en el país. Esto resulta contraproducente para el desarrollo de la equidad social nacional y mucho tiene que ver con una fórmula aritmética de cálculo salarial que ya perdió su razón de ser. Se afirman cosas, no compartidas por nosotros, sobre las causas para no proceder a aumentar salarios, tales como que eso nos hará menos competitivos, que eso puede afectar la productividad que apenas está volviendo a crecer, se puede crear desempleo, etc., etc. Lo curioso y es lo que nos impacta, es que en esta época, del 2009 para acá, la época de las crisis de los ricos, que pagamos los pobres, se nos incrementa el costo de todos los productos y cosas fundamentales y básicas para la subsistencia; lo que no aumentan, justificándose en la crisis, son los salarios; será que se deben aumentar solo en épocas de bonanza.

La repuesta del sector económico es que tampoco se deben aumentar; veamos: de los años 2000 al 2007 se dieron crecimientos económicos que anduvieron, promedialmente, en el orden de 5,7% del PIB y entonces se nos dieron las mismas excusas para no aumentar salarios: es que no aumentamos salarios porque podemos dejar de ser competitivos; puede causar desempleo, entonces mejor cuidémonos. Cuando producimos mucho y el país está bien, no aumentamos salarios por miedo a dejar de estar bien, y cuando estamos mal, no aumentamos salarios por miedo a estar más mal. Ha sido un comportamiento perverso la forma de imponer ese tipo de criterios.

Actualmente, soy integrante, como uno de los representantes del Sector Sindical, del Consejo Nacional de Salarios –C.N.S.- y cuando nos metimos en este tema de fijar una nueva política, nos dimos cuenta de situaciones tan absurdas como que, estando establecido el concepto de salario mínimo *minimorum*, no existe un criterio técnico para definirlo. Siendo una de los de más reciente ingreso en el CNS, pregunté cómo se fija el salario mínimo *minimorum*. Carlos lo debe saber, el viceministro Cordero, seguramente todos lo saben; el salario mínimo *minimorum* aquí es otro invento; la última vez que se fijó el salario mínimo *minimorum* fue así: salió el responsable de la oficina nacional de salarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de este país a dar una vuelta, hizo tres, cuatro preguntas y esa fue la base científica para fijar el salario mínimo *minimorum*. Esa era la técnica aplicada en la última fijación del salario mínimo *minimorum* en este país. Entonces, ¿cómo creen que andan las cosas? Tenemos chorrocientos economistas en este país y oigan lo que se aplicó para fijar el salario mínimo *minimorum* en este país; es una situación que da risa pero que es tremendamente cruel.

La propuesta que hoy estamos externando la construimos previo a la campaña que está realizando el M.T.S.S. para verificar el cumplimiento, por parte del sector patronal, del salario mínimo, campaña que aplaudimos y con la que nos identificamos plenamente. El resultado ha puesto sobre la mesa otra desagradable sorpresa, que existe un alto porcentaje de empleadores formales en este país que se estaban echando a la bolsa parte del salario que correspondía a sus trabajadores. Fueron muchas las empresas en que se encontró esa situación, eso con justificaciones como: “es que yo no sé pagarle el salario mínimo a mi trabajador”. Creo que fue la justificación más abundante que se dio, escondiéndose un poco en que la descripción del manual de puestos que tiene el C.N.S. no es tan específica, sobre todo en muchas funciones que, en la actual realidad empresarial, se dan. Ahí existen puestos que, en esa fijación, ya no se consideran: el carbonero, el lechero, y hay nuevas formas de organización del trabajo, nuevas formas de empleo que no están asumidas; entonces no se hace un ejercicio de homologación sino que se le paga también con base en una ocurrencia.

Por ese tipo de situaciones se dan casos que, en el seno del C.N.S., provocan la necesidad de revisar, de la manera más integral, la política salarial existente; uno de los últimos de esos casos fue el de los jugadores de fútbol de primera y de segunda divisiones; no se creó ninguna categoría nueva para ellos; en esa ocasión fueron homologados a una categoría existente.

Una de las conclusiones que tenemos es que hay una información estadística muy raquítica. El INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) no ha asumido, a nuestro criterio, a plenitud su obligación de rectoría. Ahí nosotros estamos abogando por la participación del Movimiento Sindical incluso en el diseño de los instrumen-

tos de medición y estadística para ir más acordes con los momentos. Aquí no hay estudios sobre el comportamiento de la productividad, es un tema que ustedes oyen y ven todos los días y por todos los medios de comunicación, pero no hay ningún estudio, que nosotros conozcamos sobre el real comportamiento de la productividad y sus propias características.

A qué obedece, cuál es el devenir, cómo se debe analizar ese tema; tampoco tenemos un estudio actualizado por el M.T.S.S. de las actividades ocupacionales; eso va a ser parte del actual proceso de negociación. Otro de los temas en este proceso se refiere a la participación de los salarios en relación con el PIB, que hoy, en época de crisis, es muy baja, pero igual lo fue desde el año 2002 hasta el año 2007, en tiempos de la abundancia, época en que esa relación disminuyó de forma persistente cuando el país estaba rico; entonces no sabemos a qué se debió esto.

Otro de los temas fundamentales se refiere a la debilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; aquí está el Viceministro y todos sabemos que el M.T.S.S. en este país, y desde hace muchos años, pasó a ser la cenicienta del sistema institucional ministerial por las sinrazones de orden político-económico del modelo que nos está afectando mucho y cada vez más en la economía popular costarricense. Lo que puede destinar y hacer el MTSS en todos estos temas es muy poco. Por eso planteamos un profundo proceso de fortalecimiento ministerial, principalmente en los espacios propios al correcto manejo, en toda su expresión, de una clara política salarial.

Tenemos otras y variadas propuestas concretas

Entre esas la de que, como no existe ningún criterio técnico para fijar la base del sistema de salario mínimo, estamos proponiendo que se fije un criterio y planteamos un punto de partida a esa discusión: decimos que el salario mínimo minimórum no podrá ser inferior al monto de dos canastas básicas alimentarias; ese ya es un criterio técnico, lo que estamos proponiendo al menos para que sirva para discutirlo con el Gobierno y el sector empresarial. En este momento, si hacemos la ubicación dentro de este criterio, hoy un salario mínimo anda alrededor de 1.6 canastas básicas alimentarias.

Que los salarios se ajusten y aumenten semestralmente bajo algunos criterios: primero que se salga del proceso ese de pagar inflación vencida y se pase a pagar inflación proyectada, que después también, con esa inflación proyectada se compensen semestre a semestre las posibles faltas o excesos.

Deberá existir un proceso de transición para pagar la última inflación vencida; incluso aceptamos una fórmula para, paulatinamente, agregar ese porcentaje.

Estamos proponiendo un porcentaje a negociar, en cada incremento, en relación con la productividad nacional. Repito, sobre productividad no hay nada técnico, científico que diga cómo se come esto, pero también estamos proponiendo una solución a este tema.

Igualmente proponemos un porcentaje a negociar, como una relación del peso de la masa salarial con el P.I.B., de manera que se incremente la participación de los salarios, como porcentaje del producto interno bruto.

Estamos haciendo una propuesta que beneficiaría a miles de trabajadores en este país: que se reforme el artículo 152 del Código de Trabajo para que, en adelante, diga: “todo trabajador tiene derecho a disfrutar al menos de un día de descanso absoluto después de cada semana o seis días de trabajo con goce del salario correspondiente”. Es lo que estamos proponiendo que diga porque el artículo, como está en la actualidad, excluye a muchos trabajadores a los que no se les paga ese día de descanso, están ligados a sectores como el de comercio y que son miles; uno no se puede explicar por qué eso se hizo, esa discriminación absolutamente negativa.

Proponemos una comisión nacional de productividad con representantes del Movimiento Sindical, de los empleadores, del MTSS, en el INEC, del Banco Central, el MCYT, el CONARE para tratar de forma integral este concepto. Una comisión que venga a definir productividad y la forma de aplicarla en términos de esta nueva forma de negociación social para los incrementos salariales.

Planteamos, en el Movimiento Sindical, que nuestro sector y el de los empleadores deben fortalecer el diálogo entre sí para incidir más en la legislación de política salarial, en empleo y en el desarrollo nacional. Y aquí somos del criterio que el concepto de diálogo sería fundamental desarrollarlo y aclararlo en su mejor y más amplia acepción y que el diálogo social en estos temas debe darse fundamentalmente entre trabajadores y empleadores para que, puestos de acuerdo, lleguemos al sistema de gobierno y digamos: “señores/as esto es lo que queremos sin que el Gobierno incida directa o indirectamente en ese tipo de decisiones”. Nos parece que se ha creado un juego raro porque a veces los empleadores dicen: “nosotros queremos, pero el Gobierno no”, y a veces el Gobierno dice: “sí queremos, pero los empleadores no” y nos hacen un juego de chapitas, difícil de manejar.

Otro de los temas a resolver en la operativización del Diálogo Social es el de cumplimiento de acuerdos. Ni los empleadores, el Gobierno ni nosotros mismos sabemos por qué no se cumplen los acuerdos y pareciera que hay una mano invisible que flota sobre Costa Rica, que de pronto hace que, firmado el acuerdo, este no se cumpla. Hemos firmado acuerdos y, personalmente, como representante sindical, he firmado

acuerdos con Marco Vinicio Ruiz, con Samuel Yankelewitz, he firmado acuerdos con Presidentes de la República y al final no se cumplen.

Acuérdense que, en el proceso de concertación nacional, en todas las mesas temáticas se dieron acuerdos, todos fueron firmados y después, prácticamente, excepto dos, ninguno se ejecutó; por ejemplo, salían dos personas de Casa Presidencial que iban a Miami, hablaban con unas empresas de telefonía y regresaban aquí y el acuerdo sobre telecomunicaciones no era válido, y por eso se vino la lucha social del “Combo”.

Ese diálogo social debe tener efectividad; la democracia costarricense se debe modernizar y fortalecer para lo cual es indispensable, entre otras cosas, que la libertad sindical tenga plena vigencia en y frente al sector privado de la producción. Afirmamos que una de las grandes debilidades de la democracia costarricense es esa imposición, que nos han hecho los grupos de poder de este país, para que en los sectores privados de la producción no haya movimiento sindical.

Respetamos que haya otras formas de organización ahí, pero que exista también el Movimiento Sindical; incluso el aparato legal e institucional gubernamental costarricense ha sido complaciente, más allá de la ley para que no podamos tener una organización sindical en el sector privado.

El MTSS, a través de sus dependencias vinculadas al empleo y a los salarios, debe realizar un estudio de la situación ocupacional prevaleciente en el mercado laboral e incluso ser capaz de determinar sus correspondientes proyecciones hacia el mediano y largo plazo. Seguramente don Juan Manuel estará de acuerdo en eso. Hay que hacer un fortalecimiento adecuado.

Nuestra Dirección de Salarios pasó de tener entre 15 y 20 funcionarios a cuatro, cinco funcionarios nada más, tres de ellos ya al borde del retiro; a veces se crean dos o tres plazas, entonces se les da una plaza de alguien que también va para el retiro y las otras dos se ocupan para asignarlas en otras dependencias. Esta dependencia en especial debe estar con un equipo técnico-profesional de alto nivel, integrado por personas que sepan manejar hoy todo el tema de las relaciones propias al de empleo y su retribución correcta por la vía de los salarios.

Pensamos que, independientemente de los señalamientos al tema estadístico y su manejo, todo debe tener una estadística. Existe una relación directa entre los mecanismos de información y el ejercicio democrático. Que el INEC asuma de manera plena su papel de ente rector en la elaboración de las estadísticas nacionales.

Nosotros no entendemos a veces decisiones del INEC; nos parece que no son decisiones muy técnicas, sino decisiones políticas. Por ejemplo, el tema de los pesos relativos de la canasta básica; de pronto los principales productos de consumo que tienen un peso relativo del 43%, son analizados en una reunión cuyo resultado es el cambio del sistema y los componentes que tenían el peso del 43% pasan a tener solo un 21%. Y cuando uno pide una explicación, no le dan ninguna sino que pareciera que se dio una orden de que ese peso relativo tenía que ser del 21%; eso ha servido para que el comportamiento de los niveles de la pobreza se mantengan, estadísticamente “planos”.

Finalmente, como hemos hablado de pobreza, esas condiciones de inequidad en el país que se están dando, son condiciones muy difíciles de entender. Del año 2009 al 2010 los índices de pobreza aumentan en 1%; por esa razón don Carlos decía que él defiende el actual sistema gubernamental de manejo de la inversión social, pero cuando usted ve las estadísticas de la Administración pasada, pareciera que en los dos últimos años se hizo una gran inversión social.

A mí la realidad me señala que no hubo tal y lo que se hizo fue una estrategia favorecedora al clientelismo político: “tomá el saquito de cemento y tomá la lata de zinc y anda a votar por nosotros”, “tomá la doble pensión”; como dijo aquel taxista –“díay, yo voy a votar por Liberación Nacional porque si no, nos quitan la pensión que hace dos meses le dieron a mi mamá y a mi papá; en el mismo hogar dos pensiones y si viene otro me le puede quitar”. Esas son declaraciones públicas a un medio de televisión. Entonces, eso no es inversión social, eso es seguir manteniendo la pobreza, porque mantener la pobreza se ha vuelto un negocio para los grupos de poder, que se perpetúan en el poder con el voto del clientelismo político.

Ustedes ven que cada vez más los gobernantes, que si bien es cierto son elegidos en el marco, de por sí bastante restrictivo de la democracia formal electoral, carecen absolutamente de una legitimidad social. Los últimos presidentes de este país han sido elegidos con el 20, 21, 22% del componente de costarricenses con derecho al voto; obtienen un 42, 45 de un 50% de la gente que va a votar, pero en términos generales de la legitimidad que ostentan no superan un 21, 22%, que es alimentado fundamentalmente desde la estrategia del clientelismo político.

Para este año, la Encuesta Nacional de Hogares nos presenta un salto negativo en uno de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad y más golpeado por el modelo: el sector rural; porque si bien es cierto la pobreza en general aumenta estadística y aproximadamente un 1%, en el sector rural, el salto fue de un 3% y eso es mucho; incluso los ricos del sector rural fueron golpeados duramente con esto, porque entre ellos y los ricos del sector urbano hay una diferencia considerable en cuanto a los

ingresos. Entonces, el tema de la inequidad social, de la injusticia social, se está generando muy fuerte y eso indica que no existe una real política de inversión social.

La señora Ministra de Trabajo, en razón de la movilización que teníamos planeada para el 10 de marzo del presente año, manifestaba su preocupación ante tal actividad; ante eso yo le hice el siguiente comentario: “¿Por qué le preocupa el que vayamos a hacer esa movilización?” Yo no estaría preocupado por eso, yo, si estuviera en los zapatos de los que dicen gobernar el país, lo que realmente me tendría preocupado, y estoy seguro de que las cosas así se darán, si no se aplican reales y efectivas políticas en beneficio de las grandes mayorías sociales del país, es el rompimiento de la paz y la estabilidad social en este país, ese incremento y crecimiento de la pobreza, en términos absolutos, esa inequidad que hay, o sea, el quintil superior con ingresos 19 veces más que el quintil inferior, y dentro de ese quintil superior es un porcentaje mínimo el que se está quedando con casi toda la riqueza generada en el país.

En los últimos tres años, la distribución de la riqueza ha venido aumentando negativamente en 1 punto porcentual, en perjuicio de las grandes mayorías; los sectores beneficiados con ese inequitativo reparto, el primer quintil, se quedaba, del total de riqueza generado, con un 49 en el 2009, 50 en el 2010 y hoy anda en un 51 %, mientras que todo el resto de los otros cuatro quintiles se distribuyen el 49% y el último quintil ha venido rebajándose al extremo que, en este 2010, solo tiene acceso al 4.7 % de la riqueza generada en este país.

Entonces, eso es inevitable, ya que no hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista; en algún momento, yo no sé si hoy, yo no sé si lo veré, pero si estas condiciones siguen así, de seguro que el rompimiento social y de la paz está ahí y está asegurado por los que irresponsablemente no son capaces de reorientar sus deficientes actuaciones. Yo sé que no es el caso de don Juan Manuel, pero a mí me parece que las gentes de los grupos de control político y económico de este país andan mucho en avión, andan tanto en avión que no ven lo que está pasando en la tierra y no están saliendo a conversar, es una buena práctica salir a conversar con la gente.

Yo termino con una anécdota: En tiempos del TLC tuvimos un bloqueo en la Interamericana Sur, allá por el cruce a Paso Real y de pronto venía uno de esos vehículos de lujo que vemos por nuestras destartaladas carreteras; ahí estaba en el bloqueo con un grupo de campesinos de la Zona sur y se bajó de dicho vehículo un individuo que medía como 2 metros, con una pinta de ciudadano de país desarrollado, en ropa de esa blanca de ir a ver tenis y se bajó muy enojado. Entonces dijo que le quitáramos el bloqueo, le dijimos que no se podía, que ahí estaba el bloqueo; el señor se va y vuelve con un revólver de gran tamaño y dijo “o quitan el bloqueo o los tiro”; cuando yo me percaté, solo oí atrás un ruidito muy particular y resulta que había varias personas

armadas ahí; el individuo en cuestión tuvo que pasar largas horas en su carro.

Esas situaciones hay que visualizarlas; nosotros le planteamos a la gente de los espacios de gobierno y control económico que hay un descontento, hay una situación negativa y creciente que hay que resolverla por la vía de la mejor distribución de la riqueza, necesariamente hay que hacerlo, si no, el movimiento va a ser un movimiento duro, fuerte, y tengo en la autocrítica para todo el movimiento social que, además de la peligrosidad propia a un rompimiento de este tipo, tiene su mayor peligrosidad en que va a ser algo, de acuerdo con las condiciones actuales, sin una conducción definida, y esos son los peores movimientos, los que estallan en algún lugar, que se desborda, que se desbanda y que cada cual hace lo que quiere.

Así es que el análisis de la economía y del futuro del país debe pasar, necesariamente, entre otros filtros, por el conocimiento de los que son de la profesión que ostenta don Carlos Sojo, es decir, la Sociología. Pero no de una Sociología de ambiente catedrático enclaustrado; hay que salir a hablar con la gente, hay que salir a caminar los caminos, hay que salir a hablar con el campesino de Coto Brus, con la gente de Pejibaye de Pérez Zeledón, todos portadores de una ira objetivamente entendible, porque les están robando el fruto de su trabajo con su producción de frijoles y los están agarrando por hambre y ahí lo que usted encuentra es ira, es rabia, no encuentra ningún otro razonamiento.

Termino reiterando las gracias a quienes me invitaron a participar de esta actividad y así poder compartir nuestra forma de pensar y conocer cómo piensan otros, no menos importantes, actores de nuestra sociedad.

Moderador

Gracias, don Dennis y tenemos ahora la participación del señor viceministro de Trabajo y Seguridad Social, don Juan Manuel Cordero

Presentación Juan Manuel Cordero, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social

¡Muy buenas noches! Sean mis primeras palabras para disculpar a la señora Ministra de Trabajo que, por razones de fuerza mayor, de última hora no se pudo presentar. Quiero agradecer a la Fundación Konrad Adenauer y FLACSO porque indiscutiblemente estos espacios contribuyen al fortalecimiento democrático y a la generación de opinión y para la toma de decisiones más certeras para el país.



Público asistente al foro Salario Mínimo, Pobreza y Desigualdad Social.

Yo quisiera comentarles que esta presentación la dividiré en tres aspectos muy generales; quienes me han antecedido han mencionado algunos temas que les quería comentar. ¿De qué estamos hablando aquí cuando hablamos de salario mínimo? Cuando hablamos de salario mínimo en este país, hay que tenerlo sumamente claro que estamos hablando de un derecho, no es un concepto etéreo, económico, no es un concepto sociológico, no es un concepto político, es un derecho; y precisamente a eso es a lo que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) debe abocarse. Podemos definirlo como una retribución mínima que el patrón o el empleador debe de pagar.

El salario mínimo fue establecido por primera vez en Nueva Zelandia a finales del siglo XIX y aquí hay una cuestión importantísima, que hay un antecedente en Costa Rica en 1841 en el Código General de Carrillo, para que vean que este tema lo traigo a colación porque está inmerso en la institucionalidad costarricense. Este sagrado derecho del trabajador está inmerso en la legislación nuestra y está claro también en la Ley de Salarios Mínimos, que data de 1933. Pero, por si esto no fuera poco, la Constitución Política, en su artículo 57, indica que todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo que le procure bienestar y existencia digna.

Aquí, en dos palabras estamos hablando de derechos humanos para el bienestar y una existencia digna, producto de su trabajo. Por otro lado, es importante reflexionar sobre cuáles son los objetivos de la fijación del salario mínimo, en el sentido de que se garantice estabilidad, y que no debe poner en peligro la competitividad de las empresas. Eso es importantísimo, pero tampoco significa que los empleados deben cargar con la ineficiencia de las empresas, sino que el salario mínimo debe servir como señal a las empresas para mejorar su eficiencia y para promover el traslado de los salarios de parte de las ganancias de productividad que se obtenga; eso es vital, como lo dije en un principio.

Asimismo, deben de contribuir a la estabilidad económica; es decir, deberán evitar generar inflación; además, una correcta política salarial es una buena política social y una mejor política económica, si se observan rigurosamente estos principios y estos objetivos.

¿Cómo se hace la fijación de salarios mínimos en Costa Rica? El Consejo Nacional de Salarios, en forma tripartita, define el ajuste salarial automático basado en la inflación acumulada y tenemos en consideración que una de las políticas públicas que la señora Presidenta y concretamente el MTSS nos ha asignado es el tema de la campaña de respeto a esa ley. ¿Por qué queremos hacer esto? Por los resultados obtenidos en un estudio del observatorio de mercado laboral donde en el 2010 se realizó una investigación sobre el pago del salario mínimo entre los asalariados de las empresas privadas (además se utilizó la Encuesta de Hogares).

El estudio identificó a 308661 trabajadores, de los cuales el 25% no recibían el salario justo. Esto es base suficiente para que el MTSS -cuyo objetivo principal en un país es el respeto a los derechos laborales- ponga atención en la justicialidad y el respeto de los derechos. Este número podría ser mayor, en caso de considerarse otras categorías pero únicamente se tomó la del salario mínimo minimórum.

Otros datos interesantes tienen que ver con los datos absolutos, pues el incumplimiento es mayor entre los hombres: 198781, que entre las mujeres, que representan

109408; sin embargo, en términos relativos estas se ven más afectas; el 28,7% de los varones vs. el 29.1% de las mujeres asalariadas privadas. El componente de género aquí es fundamental para que el MTSS haya tomado la decisión de la política de salarios.

Por otro lado, hay mayor incumplimiento entre las personas jóvenes, algo que preocupa al Ministerio. En los menores de 35 años se concentran el 57,2% de los afectados; a este grupo de edad pertenecen el 59.5% de los hombres afectados y el 53.0% de las mujeres. Lo hemos hablado, los que me han antecedido lo han comentado, la mayoría de los afectados poseen educación primaria completa o menos; se confirma efectivamente la teoría. En esta situación se encuentra el 62.8% de los varones y el 44.7% de las mujeres. Por regiones de planificación, el mayor incumplimiento se localiza en la Región Central: 54%, seguido de la Huetar Atlántica, el 15% y la Brunca, 8,6%.

El incumplimiento en el pago del salario mínimo se concentra en ocupaciones con bajo nivel de calificación: vendedores de tiendas, servidoras domésticas, niñeras, vigilantes, empleados de limpieza, meseros, choferes. Las ramas específicas con mayor incumplimiento son, en su orden: hogares con servicio doméstico, restaurantes, bares, cantinas, cultivo de frutas, cría de ganado, transporte por vía terrestre. Aquí efectivamente se ve cómo hay un doble castigo, además de que no hay crecimiento salarial a partir de la falta de educación; estas personas son las que están siendo más afectadas por los incumplimientos.

El 53.9% de los trabajadores que no reciben el pago del salario mínimo laboran en empresas de nueve trabajadores o menos. Aunque el 50.7% de los afectados percibe el 80% menos del salario mínimo mínimo, casi una parte percibe un 90% más, lo que nos indica que, con un poco más, se pondría a derecho y esto se convierte en un dato importantísimo.

¿Por qué la campaña de salarios mínimos que nos hemos propuesto? Tesis de principio: es un derecho constitucional que deriva en un derecho humano. La legislación obliga al MTSS a velar por este derecho. Algunos estudios, como los del Estado de la Nación, demuestran que la eliminación del incumplimiento del salario mínimo incidiría positivamente sobre la pobreza. Aquí quiero hacer un paréntesis, yo coincidí completamente con la exposición de quienes me antecedieron, de que la reducción de la pobreza no es únicamente por vía salario o por vía de ingresos; es una política integral que debe de sumar todos los esfuerzos de la sociedad, del Estado en general para apalancar ese vergonzoso porcentaje de personas en condición de pobreza extrema en este país, o el millón de personas que viven en pobreza.

En el caso del salario mínimo *minimórum*, la incidencia de la pobreza a nivel nacional, según el Estado de la Nación, se reduciría en 2.5 puntos porcentuales y 2.7, si se toman en cuenta los salarios específicos y en las zonas rurales la reducción de la pobreza iría por los 4 puntos porcentuales. En los asalariados, en sus hogares la pobreza se reduciría en 3 puntos y en 5, si se vive en zonas rurales y en la región rural del Pacífico, una de las zonas más golpeadas por la pobreza, se reduciría hasta en 7 puntos. Se ha informado a trabajadores y patronos sobre sus derechos y obligaciones por medio de prensa, radio y televisión; esto es lo que hemos hecho desde el MTSS con una agresiva campaña, pese a las limitaciones que Dennis Cabezas señaló.

En este mismo sentido, les cuento que entre el 1 de agosto del 2010 y el 31 de marzo del 2011, se han inspeccionado 6247 centros de trabajo, de los cuales 2623 irrespetaban el pago del salario mínimo (esto durante la primera visita; recordemos que la inspección de trabajo se realiza 2 veces); pero durante la segunda visita encontramos que el 81.7% de los patronos se habían puesto a derecho.

Sin embargo, el MTSS, a través del PNUD, quiere realizar algunos estudios para conocer qué está pasando con este 15% que no cumple con la ley, o si este porcentaje tiene relación con la incidencia de pérdida de empleo o no, porque acordémonos que no es únicamente por el tema del salario mínimo que los empleos se pierden.

Insistentemente hemos indicado que esto no es una campaña de persecución, de acoso; es una campaña de prevención y de información. Porque hay un dato que a mí realmente me alarma, y quiero mencionar: qué mal para este país es la prevención de la justicialización de esos derechos. Vea los datos para el 2010. Para aplicar la legislación laboral en el MTSS contábamos con un presupuesto de 4298 millones; el Poder Judicial para la jurisdicción, 11 mil millones; al 30 de setiembre tenían que resolverse en Tribunales 34 072 expedientes. Es más barato prevenir que justicializar derechos. A la par de la prevención se hace necesaria la aplicación del principio de responsabilidad social empresarial; esto es vital, nosotros hemos hablado con los empresarios y esto constituye uno de los primeros principios que deben tener en cuenta las empresas.

Desde una perspectiva de prevención, sería adecuado que el Estado introdujera en cualquier tipo de contratación -y la Presidenta firmó una directriz en ese sentido- que las empresas que contraten con el Estado sean garantes del respeto al salario mínimo *minimórum*- porque a nosotros incluso nos pasó; la empresa que vendía servicios al MTSS estaba incumpliendo con el pago del salario mínimo y efectivamente tuvo que rescindirse el contrato. Y este no es el único caso.

De forma paralela, el Estado debe favorecer la cantidad, calidad y el acceso a los servicios dirigidos al desarrollo y aumento de la productividad de las empresas. Esto es fundamental, no es solo por la vía del salario, sino que estamos conscientes de que la Banca para el Desarrollo debe tomar un papel fundamental en el apalancamiento de las empresas y el emprendedurismo y la educación.

Creo que este país necesariamente debe apostar al tema educativo para lograr empleos de mayor calidad y de mayor consistencia en el mercado.

Muchas gracias.

Moderador

Bueno, no cabe duda de que hemos tenido una mesa de gran riqueza y planteamientos sobre el tema que convocamos. Ustedes pueden sacar sus propias conclusiones a partir de las presentaciones que han hecho los expositores. De tal manera que más bien vamos a abrir un espacio corto para que puedan hacer algunas preguntas o comentarios.

Administración Chinchilla Miranda, balance del primer año y visualización de escenarios al 2014¹¹

El tercer foro del *Programa Diálogos sobre el Bienestar* tuvo como objetivo discutir y valorar el primer año de la Administración Chinchilla Miranda, realizando un balance de su Gobierno, así como ver escenarios hacia el 2014. La bienvenida y moderación del foro estuvo a cargo del Sr. Sergio Araya, Coordinador de Formación Política de la Fundación Konrad Adenauer y del Sr. Manuel Rojas Bolaños, Investigador de FLACSO Costa Rica, respectivamente.

En esta ocasión expusieron:

- El Sr. Gerardo Vargas Rojas, Presidente del Comité Ejecutivo Superior del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)
- El Sr. Francisco Morales, Ex Ministro y Miembro de la Comisión de Capacitación y Formación Política del Partido Liberación Nacional (PLN)
- El Sr. Eduardo Trejos, ex Director de Asesores de la Asamblea Legislativa y Miembro de la Comisión de Estudios y Programas del Partido Acción Ciudadana (PAC)
- El Sr. Gustavo Araya, Director del Instituto Ciudadano ¹²

El foro permitió realizar desde diferentes perspectivas un balance de la Administración Chinchilla Miranda.

11. Día: miércoles 1 de junio, hora: 6:00 p.m., lugar: Instituto Cultural de México.

12. Esta presentación no fue posible obtenerla.

Como uno de los principales puntos, los expositores señalan la necesidad de que exista un proyecto país que permita evaluar las metas alcanzadas; de lo contrario, evaluar los logros puede convertirse en algo muy subjetivo.

Otro tema que resaltó en esta actividad fue la posibilidad de reflexionar sobre la valoración que se hace de la Administración Chinchilla Miranda desde una posición de género, pues como señaló uno de los expositores, es la primera vez que el gobierno lo ejerce una mujer, y al vivir en una sociedad y una cultura fuertemente machista, tal vez algunos costarricenses estén siendo más severos y más duros para evaluar y calificar su gestión. Es un tema, como afirmó el expositor, muy importante para la cultura política.



En la mesa principal, el Sr. Eduardo Trejos, el Sr. Gustavo Araya, el Sr Manuel Rojas, el Sr. Francisco Morales, el Sr. Sergio Araya y el Sr. Gerardo Vargas.

Bienvenida a cargo de Sergio Araya, Fundación Konrad Adenauer

En nombre de la Fundación Konrad Adenauer y FLACSO Costa Rica, les damos la bienvenida a este foro intitulado “Administración Chinchilla Miranda, balance del primer año y escenarios al 2014”. Como ustedes saben, este proyecto *Diálogos sobre el Bienestar*, lo ha venido desarrollando FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer desde hace aproximadamente 8 años y ha tenido siempre como objetivo crear plataformas de diálogo y análisis que se caractericen por ser plurales, críticas y rigurosas sobre temas que configuran la agenda nacional, especialmente la agenda orientada al bienestar de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Ciertamente es un tema importante, como la mayoría de los temas que tratamos en el marco de Diálogos de Bienestar y particularmente sensible y creemos que por la cantidad de personas aquí presentes va a generar desde luego reacciones visibles y encontradas. Se trata de construir espacios con total libertad y transparencia pero desde luego con total rigurosidad, y que permita dialogar, intercambiar impresiones y posiciones, sobre estos temas y sobre lo que ha sido este primer año de la Administración que nos rige de aquí al 2014.

Cedo la palabra a quien fungirá como moderador de la actividad; señor Manuel Rojas Bolaños, investigador de Flacso Costa Rica.

Bienvenida a cargo de Manuel Rojas Bolaños, Investigador de FLACSO Costa Rica

Muy buenas noches a todos y a todas ustedes. Muchas gracias a las organizaciones patrocinadoras de este foro por su participación y, por supuesto, a las personas que me acompañan en la mesa.

Yo quisiera iniciar presentándoles a nuestros expositores; tenemos al Sr. Francisco Morales, quien ha sido Ministro y Diputado, y es miembro de la Comisión de Capacitación y Formación política del Partido Liberación Nacional. Tenemos al señor Gerardo Varela Rojas, quien es el presidente del Comité Ejecutivo del Partido Unidad Social Cristiana; a Gustavo Araya, quien es Director del Instituto Ciudadano, politólogo y también comunicador y a su lado don Eduardo Trejos, quien fue Director de Asesores de la Asamblea Legislativa y miembro del Comité de Estudios del Partido Acción Ciudadana.

Muchas gracias por haber aceptado la participación. Es una mesa masculina, pero esperamos que después tengamos la participación de algunas estimables colegas.

Voy a darle la palabra a don Gerardo Varela Rojas, presidente del Comité Ejecutivo del PUSC.

Presentación a cargo de Gerardo Vargas Rojas, Presidente del Comité Ejecutivo Superior del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

¡Buenas tardes! Estando bien advertido de las limitaciones de tiempo, trataré de ser breve. Gracias a FLACSO y a la Fundación Konrad Adenauer por la oportunidad.

Antes de iniciar a analizar el primer año de trabajo de la presente administración, quisiera reflexionar sobre el perfil de la Señora Presidenta, cuando se presentó a los

costarricenses. Doña Laura se mostró como una experta en seguridad; siendo mujer, había un elemento en doña Laura que la distinguía de los demás, pues era la primera mujer que tenía posibilidades reales de llegar a ser Presidente de la República y me parece que eso pesó en su elección. La Señora Presidenta se presentó ante los costarricenses como exdiputada, conocía perfectamente el juego legislativo, la relación que hay, -o que debería haber- entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; la Señora Presidenta había sido Ministra de Justicia y Ministra de Seguridad; ya conocía bien el Poder Ejecutivo y esto nos daba seguridad a los costarricenses. Había sido Vicepresidenta, en la Administración anterior; me parece que esto es importante, tanto para su designación, como para analizar su primer año de gobierno. Además, es innegable que fue impulsada por el “Arismo” como fuerza política. Ese camino al final fue el que llevó a doña Laura a Zapote, obteniendo el 47% de los votos, no así los diputados de Liberación Nacional, quienes obtuvieron solo un 37% de los votos, para un total de 24 diputados, uno menos que en el 2006, cuando don Óscar Arias había ganado con un 32%, dos menos que en los periodos que el PLN ha sido oposición, como en el 2002 y 1998.

Hablando del plan de gobierno, el primer capítulo era precisamente dedicado a seguridad; recordemos que la Señora Presidenta, en el plan de gobierno, le daba mucho énfasis al tema de seguridad; hablaba de “*una mano firme y de una mano inteligente*”; proponía crear las condiciones sociales para prevenir el delito, tratando de crear oportunidades para los estudiantes que estuvieran en las aulas, para que se prepararan, buscando preparar a los trabajadores, con empleos decentes, propuesta con la que estoy totalmente de acuerdo, pues las sociedades más violentas e inseguras no necesariamente son las más pobres, sino las más desiguales.

Sin embargo, según revela una reciente encuesta, a un año de haber asumido el gobierno doña Laura, el 42% de los costarricenses cree que el problema más serio del país y en el que el gobierno de la República nos ha quedado debiendo es precisamente el tema de la seguridad; me parece que los mecanismos que proponía en campaña no se han podido ni siquiera plantear luego de 12 meses; más bien, nueve meses después de iniciado el Gobierno, se presentó un nuevo “Plan de Seguridad” que pareciera no haber llenado todas las expectativas de la ciudadanía. Pareciera una cuestión de diagnóstico, situación que se ha sentido también en otros campos, pareciera que el plan de gobierno en esta -y también en otras materias- no se ha empezado a aplicar. ¿Cómo es posible que viniendo de un gobierno de su propio partido, en el que la Señora Presidenta era la segunda a bordo, sigamos planificando y no ejecutemos? Para agravar la situación en el campo de seguridad, una de las primeras renuncias del gobierno fue precisamente la del señor Ministro de Seguridad.

El Título 2, del Plan de Gobierno, se ocupa del tema de bienestar social y propone tres novedades, -por lo menos así se manifiesta dentro del plan de gobierno-. Una red de cuidado, que habría que valorar el trabajo al final de los cuatro años. Hasta ahora, me parece que este programa ha resultado ser una mala copia de los Hogares Comunitarios, programa impulsado desde principios de los años noventas. La Red de Cuido primero es un programa desfinanciado y segundo, no se ha llegado al marco conceptual. En campaña, el Partido en el Gobierno nos habló de un programa de “comunidades solidarias, seguras y saludables”; se habla de 10 cantones, el programa igual desfinanciado, en la realidad no lo hemos visto por ningún lado. En campaña se nos habló del programa de atención vertical y reducción de la pobreza; el primer año los resultados no son muy halagadores.

“Empleo, Producción y Desarrollo” es el tercer capítulo del plan de gobierno de Doña Laura y de su Partido. Se prometía un apoyo a la pequeña y mediana empresa; me parece fundamental acá el tema de la “banca para el desarrollo” y, luego de 6 meses de sesiones extraordinarias, el Poder Ejecutivo no convoca los proyectos para lograr la necesaria reforma al “sistema de banca para el desarrollo” y que vendría a darle realmente a la banca, un rol en el desarrollo y no un rol comercial, como se ha aplicado hasta ahora.

El PLN propuso “capacitación para trabajadores”, “medidas concretas, garantizando un cambio sustancial”... Hoy siguen existiendo 2300 trámites que cumplir para que una empresa pueda entrar a funcionar, generar empleo, producción y riqueza. No sentimos que haya habido un cambio significativo, y, con los mecanismos financieros, me parece que banca para el desarrollo es una necesidad. Algunas propuestas en cuanto al tema de vivienda, pero recientemente la Fundación Provivienda nos expone el gravísimo déficit de viviendas en Costa Rica, con números realmente dramáticos.

Sigo con el Capítulo 3 del Plan de Gobierno que llevó al poder a doña Laura y al PLN: en la introducción hay un apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa; no obstante este gobierno acaba de proponer un plan fiscal que golpea directamente a ese sector empresarial, golpeando frontalmente incluso al cooperativismo y al solidarismo. Con esta propuesta fiscal, el gobierno incluso pone en riesgo a nuestros agricultores y por ende nuestra seguridad alimentaria, recetando a todos los productores un impuesto al valor agregado de un 14% que sin duda sería letal para los pequeños agricultores. En cuanto al prometido apoyo a la agricultura, en la realidad ha sido poco lo que se ha hecho por la agricultura; en el partido que represento creemos que la Señora Ministra de Agricultura hace tiempo debería estar fuera del Gobierno; este sector es otro claro ejemplo de que luego de 5 años en el gobierno el PLN sigue creando planes, pero ha ejecutado muy pocos.

La actuación del Gobierno en apoyo del sector turismo ha sido también deficitaria; siguen rematando hoteles pequeños y medianos en la Fortuna. Y no sentimos una respuesta de la administración. La semana pasada, 500 pequeños y medianos empresarios del sector turístico se asociaron para tratar de defenderse, porque sienten que el Gobierno los tiene en abandono absoluto.

En el cuarto capítulo del plan de gobierno se nos habla de ciencia e innovación y emprendimiento, se habla de inversión nacional en investigación e innovación; acá las iniciativas que ha habido han sido privadas, sentimos que no se ha estimulado el emprendedurismo, como se dice en el plan de gobierno; como dijimos anteriormente, ni siquiera se ha convocado las reformas a la banca para el desarrollo.

Tampoco hemos visto que el Gobierno apoye a las municipalidades con los planes reguladores, ni en el proceso de descentralización, tal y como se indica en la propuesta de gobierno.

En campaña, se propuso el reforzamiento de las áreas protegidas, pero en la realidad es poco lo que hemos visto, más bien el Señor Canciller (y Exministro de Ambiente) consintió para que Nicaragua realizara el dragado del río San Juan, afectándose un área protegida sumamente importante. Yerro gubernamental que sabemos tendrá un desenlace complicado para el país, incluso más allá de lo ambiental... El plan de gobierno habla del aseguramiento de la protección del recurso hídrico, pero en la realidad el partido de gobierno se opone a la protección constitucional del agua. En esta misma línea, cuando se discute en el Congreso un proyecto del Exdiputado Ronald Solís, para crear un impuesto a las industrias que utilizan el agua, para que esos recursos sean exclusivamente utilizados para proteger los recursos hídricos, es el Partido Liberación Nacional el que se opone. En esto hay una absoluta incongruencia entre lo que propuso el PLN a los costarricenses y lo que ha hecho durante el primer año de gestión.

En el tema de relaciones exteriores, es muy interesante el plan de gobierno. Analizando el nombramiento del Señor Canciller, René Castro, muchos pensamos que sería una Cancillería monotemática, creyendo que el tema ambiental sería el centro de la política internacional costarricense. Y al principio fue así, pero en junio de 2010, cuando el Señor Canciller autoriza al gobierno de Nicaragua el inicio de las obras de dragado del río San Juan, a pesar de que el Gobierno anterior había negado por escrito ese permiso, la historia cambia. A partir de ahí, la Cancillería se concentra en otro tema: Isla Calero, no hay una verdadera política exterior de Estado sino que todo es "calerizado". Este es otro Ministro que pensamos que hace tiempo debió haber renunciado.

El país conoce las serias diferencias que existen entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Seguridad, y esto envía un mensaje negativo a los costarricenses.

Se muestra un perfil bajísimo como país, en materia de denuncias por el irrespeto a los derechos humanos, aunque esto ha sido una constante en los 5 años de gobierno del PLN.

El 8 de mayo del 2010, la Señora Presidenta y su equipo de gobierno asumen el poder con una serie de fortalezas y oportunidades. Primero, la legitimación popular: la presidenta llega con un 47% de los votos; creo que en los últimos cuatro presidentes no ha habido una legitimación tan fuerte. La experiencia de gobierno es otra fortaleza, había sido Diputada, Ministra –de diferentes carteras- y Vicepresidenta. Tenía un perfil interesante –experta en seguridad-. Sin duda, la continuidad, con relación al gobierno anterior, era una gran oportunidad. Todas estas son fortalezas y oportunidades, por lo menos en la campaña política, pues se decía que había estabilidad económica y bonanza. Había que seguir hacia “ADELANTE”. Según algunos, estaba la “mesa servida”.

Estas fortalezas y oportunidades –al menos de campaña-, una vez en gobierno, como por arte de magia se convirtieron en amenazas y debilidades.

La gran cantidad de renunciaciones de jerarcas ha sido una pésima señal, se dice que existen jerarcas que, a pesar de que sus resultados no se han dado, continúan en el cargo solamente para no engrosar el número de bajas en el Ejecutivo, y no agravar la señal enviada a la ciudadanía.

Sus diputados, solamente apoyados por el 37% de los costarricenses, se han mostrado como la minoría más grande del Congreso, no ha habido liderazgo en el Parlamento, y esto, sin duda, ha afectado al Ejecutivo.

La estabilidad económica parecía ser un espejismo publicitario de la Administración anterior y del PLN. La continuidad, en vez de ser una ventaja, se convierte en un problema, porque si había un espejismo y doña Laura había sido parte del Gobierno anterior, ¿a quién va a culpar de esto? Es realmente complicado.

Apenas en el primer año, la estructura del Gobierno luce desgastada, y se da una lucha de poder dentro del mismo partido de gobierno, que pareciera estar por encima de las prioridades del partido de gobierno, incluso por encima de cumplir con la responsabilidad de gobernar. Con miras al 2014, se inician campañas electorales prematuras e irresponsables, en lo interno del PLN.

Se habla de que la gobernabilidad es un problema. Gobernar no es un monólogo, no es tomar decisiones, sin consultarlas, sin intercambios, porque, si fuera así, habría excelentes gobernantes en Libia, Egipto, Irán, Cuba o Venezuela. La gobernabilidad depende de algo que se ha echado de menos en este gobierno, la comunicación política con diferentes actores políticos y sociales. No solamente por salir del día a día. ¿Nos falta gobernabilidad? Yo creo que no, lo que nos falta es liderazgo y credibilidad.

La falta de credibilidad se nota claramente a lo interno de su equipo de gobierno. Iniciando el gobierno, se produce el muy recordado tema del aumento salarial de los diputados; todos recordamos que la Presidenta había promovido dicha medida y había dicho que era necesario; pero una vez que el tema se hizo impopular, doña Laura le quitó su respaldo a la idea, lo cual provocó desconfianza, incluso con sus mismos diputados, erosionándose su liderazgo.

Se constituye un pacto de gobernabilidad –con el Movimiento Libertario- y se cree, por parte del gobierno, que con ese pacto de gobernabilidad se va a lograr todo, razón por la cual se pierden los canales de diálogo con otros actores importantes en la vida política y social. Un año después de iniciado dicho pacto, el aliado del gobierno –el Movimiento Libertario- denuncia que ya no cree en el gobierno, pues no ha cumplido los acuerdos.

Una reciente encuesta revela que los costarricenses le reconocen dos logros importantes a doña Laura en su primer año de gobierno: primero, el haber frenado el aumento de salarios de los Diputados, -el cual había sido promovido por ella misma y su gobierno-; y segundo, la forma en que enfrentó el conflicto con Nicaragua por el dragado del río San Juan –el cual fue provocado por la autorización dada por el Señor Canciller a Nicaragua-. Así, conforme dicha encuesta, los dos logros más relevantes de la Administración Chinchilla Miranda han sido enfrentar dos problemas creados por la misma Administración Chinchilla Miranda.

Es acá donde yo me pregunto: ¿Dónde están las soluciones a los grandes problemas del país? ¿Será que no tenemos un verdadero proyecto país? ¿Será que nuestro gobierno solamente se dedica a apagar incendios, sea, a resolver lo cotidiano? ¿Será que Doña Laura está tan ocupada con lo apremiante y se le olvidó lo realmente importante?

Lamentablemente el tiempo me venció, pero debo agregar que el reto del Gobierno, de cara a los próximos tres años, es muy duro, pues sin duda el primer año no ha sido lo exitoso que todos los costarricenses quisiéramos. Con todo respeto, yo sugeriría a la Señora Presidenta un refrescamiento total del gabinete, y un acuerdo con los

diferentes sectores políticos y sociales.

Presentación a cargo de Francisco Morales, Ex Ministro y Miembro de la Comisión de Capacitación y Formación Política del Partido Liberación Nacional

Veo que en el auditorio hay personas de la academia, profesionales, investigadores, funcionarios internacionales. Como decimos en el campo, gente ilustrada, que maneja mejor información sobre el tema a tratar que yo.

Soy político y, en consecuencia, abordaré el tema desde una perspectiva política y la mayor parte de la información y datos los tomé del Informe de la Presidenta Chinchilla el 1° de mayo (2011) a la Asamblea Legislativa.

Primer punto. Somos un país pequeño de 4.5 millones de habitantes, bastante integrado al comercio mundial, con una economía de servicios y grados de desarrollo humano muy satisfactorios, pero golpeado por los efectos negativos de la crisis del 2008.

Casi que la mayor parte de nuestros problemas están fuera de nuestras fronteras y sobre los cuales tenemos poca capacidad de maniobra.

Segundo punto. Nosotros tenemos gobiernos de cuatro años pero el primer año, de mayo a diciembre del 2010, es una etapa de toma de estribos, de calentamiento, en los cuales el presupuesto y las prioridades las fijó el gobierno anterior.

Esto quiere decir que estamos hablando de seis meses y no del primer año de Administración Chinchilla, cuyo primer año, con prioridades y con un programa de gobierno debidamente presupuestados, se estaría cumpliendo en diciembre del 2011.

Quiero decir que tenemos que darle seis meses más de tiempo para analizar el primer año de administración Chinchilla.

Tercer punto. Estamos en presencia de dos administraciones seguidas de un mismo partido. Pero esto tiene ventajas y desventajas. Somos un partido que está cumpliendo 60 años de existencia, el partido más longevo de nuestra historia política, más que el partido comunista, que apenas alcanzó medio siglo.

Desde 1948, Costa Rica ha tenido 17 gobiernos de los cuales nuestro partido ha ejercido el poder 10 veces.

Pero cada presidente le imprime su propio sello personal, su propio estilo político que los hace diferentes.

En este largo período, hemos tenido presidentes con liderazgo fuerte y gobiernos transformadores y polémicos como Don Pepe y don Óscar, que dejan un vacío de gobierno difícil de llenar. A Oduber, que no carecía de liderazgo, después del gobierno de don Pepe le llevó más de año y medio imprimirle su carácter a su gobierno.

Lo contrario es más fácil. Suceder, por ejemplo, a un gobierno débil o impopular porque cualquier cosa que se haga suma; hasta los errores suman.

Algo de esto puede estar gravitando sobre la Administración Chinchilla después de un gobierno de liderazgo fuerte como el del presidente Arias.

Hay un cuarto elemento, que me gustaría que ustedes, que son académicos, investigadores, críticos sociales, analistas, revisemos cuidadosamente.

Es la primera vez en toda nuestra historia que el gobierno lo ejerce una mujer. Y como vivimos en una sociedad y una cultura fuertemente machista, tal vez seamos más severos y más duros para evaluar y calificar a una mujer, en este caso la Presidenta Chinchilla. Los invito a reflexionar sobre este tema de nuestra cultura política que no deja de ser relevante.

Para gobernar se necesita un partido fuerte detrás o adelante. Ni ayer ni hoy se puede gobernar con rejuntings políticos. No se gobierna con partidos haciéndose partidos.

Y un último elemento, lo que fueron las elecciones de alcaldes.

Apenas asumiendo la presidenta Chinchilla el gobierno y ya estábamos en campaña de alcaldes en los 81 cantones. Liberación fue el único partido que presentó papeletas en todos los cantones y alcanzamos victoria con 59 alcaldes. Quizá en vez de estar en una nueva campaña, debíamos de estar apoyando a la Presidenta en el arranque de su gobierno, pero la política es un proceso permanente con su propia e inexorable lógica.

Y esas elecciones eran la primera prueba política para el partido y para el gobierno. Y, como remate, vino el tema que llaman de las precandidaturas prematuras, como si la política no fuera un proceso permanente en donde siempre hay embarazos y achaques y partos. Ya nosotros los pasamos, ahora vienen los otros partidos...

Ahora vamos a los temas más puntuales.

Yo creo que la presidenta Chinchilla va bien. Que en el contexto que hemos pincelado y el programa de gobierno que ella planteó en campaña puede exhibir acciones y logros muy positivos.

Avancemos, que era el programa estrella de la Administración Arias para dotar de ayudas económicas a las familias pobres y facilitar los estudios en escuelas y colegios a los hijos, sigue camino exitoso. Avancemos en la Administración Chinchilla ha aumentado 25 mil jóvenes más, eso significa 50 mil millones más, sin paquete tributario, es decir, haciendo ahorro en el gobierno y eso me parece muy bien.

FONABE, también con recursos internos, raspando la olla, según mis cálculos, ha aumentado las becas casi al doble.

En este momento hay 165 mil jóvenes con Avancemos y hay 170 mil jóvenes con FONABE, que es algo muy importante.

Los Ebais, las redes de cuidado, la educación y la seguridad también son prioridades que se han fortalecido con más recursos económicos.

También, hay datos muy positivos sobre exportaciones y potenciales inversiones en tecnología de punta que introducirán nueva tecnología y empleos calificados, profesionales, de calidad y bien remunerados.

Siempre sobre el tema del empleo, que me interesa mucho, escuchemos a la Presidenta.

La Presidenta dice que la meta de ella es bajar los índices de desempleo. Y proporciona datos interesantes. La Caja del Seguro revela que, óigase bien, qué interesante, que trabajadores del sector privado, inscritos a la CCSS han aumentado de mayo del 2010 a mayo del 2011 en un 2.8%. Y esto podría complementarse con la campaña del Ministerio de Trabajo sobre el cumplimiento de los salarios mínimos. Todo eso es positivo.

Veamos el tema de la inversión en infraestructura, que es tan urgente e importante para el desarrollo nacional. Son programas que muchos de ellos ya venían de la administración Arias, pero que tendrán impacto positivo hasta en la generación de empleo, especialmente en zonas costeras y rurales pobres. Según mis cálculos, son sumas astronómicas. Veamos.

- El muelle de Limón, de los holandeses, donde se están rescatando cerca de 60 hectáreas al mar con rompeolas y obras físicas, por casi 1000 millones de dólares.
- El muelle de RECOPE: 100 millones de dólares.
- Limón, Ciudad Puerto: 100 millones de dólares.
- La refinería de RECOPE y China: más de 2000 millones de dólares.
- La carretera a San Carlos: 200 millones de dólares.
- El Tapón de Chilamate a vuelta Kooper en San Carlos, que abrirá un corredor atlántico para el transporte terrestre: 60 millones de dólares.
- La ampliación del aeropuerto Daniel Oduber, en Liberia: 50 millones de dólares.
- La terminal granelera en el Puerto de Caldera, en el Pacífico: 50 millones de dólares.

Como ustedes ven, son inversiones que casi superan las inversiones de la segunda etapa de ampliación del Canal de Panamá y que son verdaderamente esperanzadoras para la Administración Chinchilla y para el país.

Todo esto dice bien de la continuidad de dos gobiernos seguidos de un mismo partido y me lleva a concluir que la Administración Chinchilla va por buen camino.

Que tenemos Presidenta. Que tenemos gobierno.

Presentación a cargo de Eduardo Trejos Lalli, Consultor y ex director de asesores en la Asamblea Legislativa

Muchas gracias a la Fundación Konrad Adenauer y a FLACSO por la invitación.

Voy a ahorrar tiempo, aprovechando que don Gerardo Vargas realizó una exposición muy detallada del programa de gobierno que propuso el partido Liberación Nacional y doña Laura Chinchilla para las elecciones de febrero del 2010. Voy a procurar dejar tiempo al final para sus preguntas y comentarios.

Iniciaré, entonces, con los principales eslóganes de la campaña, que todos conocemos y recordamos: “la seguridad, la red de cuidado, el ambiente y la unidad nacional en la última etapa de campaña. Recordarán la publicidad de “Laura una”. La firmeza y honestidad fueron el pivote de todos los otros mensajes.

Para complementar, quiero mostrarles uno de los principales videos de la campaña para que recordemos el tipo de mensaje y compromiso de la entonces candidata del PLN, hoy Presidenta de la República, que nos decía:

“Amigas y amigos, estamos como país ante una decisión muy importante: en esta campaña tenemos la posibilidad de elegir el camino serio de desarrollo firme y solidario. Estamos de acuerdo en que tenemos mucho por hacer, pero también mucho que defender. Nuestras conquistas y nuestros logros merecen respeto, el mismo respeto que hoy nos coloca en muchos campos como ejemplo en el mundo. Por eso, mi propuesta en materia de prosperidad incluye la política ecológica sólida y una economía fuerte y solidaria. Mi propuesta es seguridad: seguridad social y, por supuesto, la seguridad ciudadana. Lo que necesitamos son propuestas concretas, ustedes quieren saber cómo lo vamos a hacer y yo les voy a responder: con seriedad, con firmeza y con honestidad”.

De ahí quiero rescatar la última frase, que dice: *“Tenemos las respuestas concretas a los problemas”*. Lamentablemente, al inicio de la campaña no se tuvo la posibilidad de intercambiar criterios relacionados con las propuestas de gobierno y analizar bien cuáles eran esas soluciones concretas, porque la campaña se tornó bastante dura. Lo que sí tenemos seguro fue el triunfo contundente de dona Laura Chinchilla en febrero del 2010, con uno de los valores más favorables para cualquier gobernante al iniciar su administración: la legitimidad que le brinda un masivo respaldo popular reflejado en las urnas electorales.

Posteriormente, observamos varias señales que hacían parecer una dinámica de búsqueda de consensos y unidad nacional. Se reunió con todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, también con sectores sociales; parecía, al inicio, que íbamos a tener una presidenta para todas y todos los costarricenses; pero -a mi parecer- el problema se inició con algunas declaraciones de don Óscar Arias.

Cuando manifestó que la “mesa estaba servida”, fue muy complicado, debido a que demeritaba los problemas actuales y futuros que enfrenta Costa Rica y les resta credibilidad a todas las acciones pendientes que debía programar la Administración Chinchilla y que podían requerir apoyos políticos adicionales. Considero que este fue uno de los primeros momentos complicados de la Presidenta, porque habiendo contado con el apoyo de don Óscar y del partido Liberación Nacional, basados en la continuidad de la administración, esta declaración fue realmente problemática. Imagínense ustedes en el Consejo de Gobierno leyendo esta entrevista. Cuando el periodista le pregunta cuáles podrían ser los escollos que podría tener el gobierno de doña Laura en materia de seguridad, don Óscar le responde: “No, problemas tiene el PRI, Irak, Libia; doña Laura no tiene ningún problema”.

Después, cuando doña Laura ya está en gobierno, tuvo una reunión en el INCAE el 22 de mayo, en la cual trataba de conjuntar su equipo de gobierno. Lo que trascendió a la prensa nacional fue que tenía ya tres grandes ejes de trabajo: red de cuido, mejo-

ra en la infraestructura educativa y hospitalaria y la seguridad ciudadana.

Sin embargo, desde ese momento, ninguna de esas propuestas el Gobierno sabía cuánto costarían o de dónde saldría el dinero. Eso nos devuelve al spot de campaña y al poco esfuerzo realizado entre las propuestas concretas y cómo se podían realizar bajo la acción política y en eso, por supuesto, hay una gran diferencia.

Entiendo la exposición de don Francisco Morales, que procura argumentar que la política es una actividad continua y que las dificultades iniciales son naturales. Pero, evidentemente, no hay parangón en la historia de nuestro país: a unas semanas de asumir la nueva Presidenta, el hermano del ex presidente y ex ministro de la Presidencia, don Rodrigo Arias, anuncia su candidatura y, además, se presta para ser mediador y negociador con la fracción legislativa. Esto evidentemente desestructura los roles y esto lo sabe bien don Francisco. Existen diversos ámbitos institucionales que permiten que las negociaciones políticas fluyan y don Rodrigo Arias no fue elegido popularmente; no es diputado y tampoco tiene un rango de representación popular ni de gobierno; tampoco es funcionario público. Entonces le queda muy difícil el cargo de precandidato presidencial adelantado y de negociador político, en una coyuntura tan compleja como la que enfrenta nuestro país en este momento.

Recordemos, también, el problema de los porteadores y los taxis, que estalló a finales del 2010 y las manifestaciones de las cuatro universidades públicas para respaldar el presupuesto. Paralelamente, hay que agregar los acontecimientos climáticos que destruyeron muchos kilómetros de la red vial, lo que afectó la hacienda pública y los accesos para el mercadeo de los productos agrícolas.

No puedo terminar sin hacer mención de algunos aciertos en esta etapa de la administración de doña Laura. Primero, que procura tener un gobierno con una identidad propia y no ser simplemente una administradora del anterior gobierno. Ese demarque puede deberse a los inoportunos comentarios del ex presidente Arias tratando de dar la impresión de que todas las tareas en la administración pública costarricense habían culminado, y esto afectaría a cualquier presidente y, no por el hecho que la presidenta sea mujer, sino que el expresidente y compañero de partido diga que ella ya no tiene más que hacer, solo administrar el paraíso que él dejó, casi deja entrever que cualquier problema que se presente en el país es culpa de ella por mala administradora.

El resultado del conflicto en isla Calero fue un punto alto que tuvo la Presidenta, porque ahí se mezcla el nacionalismo y el tema histórico con Nicaragua. Aunque fue el Canciller René Castro quien inició el problema, ella logra salir victoriosa frente a la opinión pública. Apoyó, finalmente, la eliminación de la minería a cielo abierto,

concluido el juicio Industrias Infinito, después de una muy perjudicial declaración que tuvo su vicepresidente Piva, cuantificando la indemnización a la minera en 1700 millones de dólares. Ese tipo de declaraciones son las que deberían mandar a un vicepresidente para la casa. ¿A quién del gobierno se le puede ocurrir adelantar un monto que puede ser usado en contra de Costa Rica en un arbitraje internacional?

Otro acierto fue su permiso para investigar el uso de los fondos del BCIE y esperamos que eso demuestre un camino de transparencia. Por otro lado, la Presidenta demandó que se aprobaran los empréstitos para infraestructura y, en esos momentos de extrema necesidad, todas las fracciones de los partidos políticos le ceden a doña Laura 300 millones de endeudamiento. Se espera que se ejecuten bien. Además, hacen fila un montón de empréstitos y todavía estamos a la espera de la ejecución de las obras.

Los grandes desafíos

Creo que el tiempo se me acaba y, para finalizar, algunos de los grandes desafíos que enfrentará la administración. La presidenta tiene que ser implacable con la firmeza y honestidad que prometió en campaña, tiene que marcar el rumbo a las políticas públicas y tiene que elegir un área por la cual su administración debería ser recordada: ¿Red de cuidado? ¿Seguridad? ¿Obras de infraestructura? La situación fiscal será uno de los principales escollos para poder realizar alguna de las muchas tareas que están pendientes. Muchas gracias.

Moderador

Para el Programa *Diálogos sobre el Bienestar*, ha sido un honor contar esta noche con sus exposiciones, así como con la asistencia de tan distinguido público.

Migración en la sociedad costarricense: acciones necesarias para lograr una sociedad integrada¹³

Este foro tuvo como objetivo reflexionar desde diversos puntos de vista sobre las acciones necesarias para lograr la construcción de una sociedad con una mayor integración de los migrantes. En esta ocasión, la bienvenida estuvo a cargo de Graciela Incer Brenes, Coordinadora de Proyectos con la sociedad civil de la Fundación Konrad Adenauer y el foro estuvo bajo la moderación de Sr. Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica.

En este foro participaron como expositores:

- El Sr. Freddy Montero Mora, Subdirector General, Dirección General de Migración y Extranjería.
- La Sra. Adilia Solís, Presidenta del Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS).
- El Sr. Abelardo Morales, Investigador de FLACSO Costa Rica.
- El Sr. Gustavo Gatica, Investigador del Centro de Investigación de Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Como principales conclusiones y desafíos del foro, los expositores/a concluyen que es muy importante una política migratoria como parte de la política de desarrollo, que sea congruente con el carácter laboral que tiene la migración. Para los expositores debe apreciarse la migración, no como un desafío nacional, sino centroamericano y de ahí la necesidad de una política migratoria y de una política migratoria integracionista, dando pasos para definir una política migratoria centroamericana.

13. Día: miércoles 24 de agosto, 6:00 p.m. en el Instituto Cultural de México

Finalmente, los expositores señalan que en el fortalecimiento de la inspección laboral y de la función regulatoria, el Ministerio de Trabajo tiene una función primordial que es parte de la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.



Público asistente al foro “Migración en la sociedad costarricense: acciones necesarias para lograr una sociedad integrada”.

Bienvenida a cargo de Graciela Incer Brenes, Fundación Konrad Adenauer.

¡Buenas noches! Quisiera aprovechar este espacio para recalcar la relevancia que tiene el Programa Diálogos sobre el Bienestar para FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer. Como muchos de ustedes saben, este Programa tiene como objetivo facilitar un espacio de análisis académico, crítico, y pluralista en torno a diferentes temas de interés de la coyuntura política y social de nuestro país. Nuestra intención al llevar a cabo este tipo de diálogos es aportar un granito de arena a crear condiciones que contribuyan a un crecimiento económico equilibrado y sin desigualdades, tal como lo estipulan los principios de la economía social del mercado.

El presente debate corresponde al cuarto que realizamos este año, tiene como tema la migración y la integración, específicamente las acciones necesarias para lograr una sociedad integrada. Es bien sabido que, a pesar de que en Costa Rica tenemos una población emigrante importante, somos principalmente un país receptor de inmigrantes.

Esto ha generado gran cantidad de cambios, respuestas y necesidades como por ejemplo la creación de políticas públicas que garanticen la movilización regularizada, justa y respetuosa de estas personas. En distintos medios y fuentes hemos conocido las causas de este fenómeno de la migración y sus efectos; sin embargo, en vista del desafío de la integración de los inmigrantes en la sociedad, constituye un tema aún poco desarrollado y en vista de los recientes cambios en la legislación migratoria y del auge de nuevas iniciativas para encontrar una solución a este reto, como por ejemplo la apertura de Dirección de Integración de la Dirección General de Migración y Extranjería, que es muy reciente. Consideramos que el debate sobre las acciones necesarias para lograr una sociedad integral es un aporte de mucho valor a esta coyuntura.

Esta noche contamos con la participación de expertos en el tema que nos iluminarán con su conocimiento y diversidad de opiniones. Esperamos que puedan sacar provecho del foro y disfrutarlo. Muchas gracias.

Moderación a cargo de Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica.

¡Muy buenas tardes! Bienvenidos a esta nueva versión de los Diálogos sobre el Bienestar que llevamos a cabo en conjunto con la Fundación Konrad Adenauer y FLACSO Costa Rica.

Como muy bien lo comentaba Graciela, para nosotros es muy importante la apertura de este espacio en el cual podamos discutir y analizar en un ambiente de libertad, de rigurosidad temas de relevancia para la sociedad costarricense, con una visión amplia, sobre todo por el momento que vive la sociedad costarricense. Tener la posibilidad de analizar, proponer, y dar esa mirada crítica a diferentes fenómenos que requiere en determinados momentos de aportes de la investigación y aportes del trabajo académico, para enriquecer esos análisis, que contribuyan a la definición de políticas públicas en diferentes campos, los cuales nosotros analizamos y discutimos en estas sesiones.

El día de hoy vamos a tratar un tema, sin duda alguna, de gran relevancia para la sociedad costarricense, sobre todo si pensamos en una Costa Rica con un proyecto de desarrollo inclusivo; si pensamos en una Costa Rica con un proyecto de desarrollo solidario; si pensamos en una Costa Rica con un desarrollo preocupado por los derechos de los seres humanos. En ese marco, consideramos que es muy importante reunir a personas que, como señaló Graciela, son expertos y expertas en el tema, lo han trabajado, lo han analizado, y que sin duda nos pueden dar elementos valiosos para el análisis propio. Vamos a contar con la participación de Freddy Montero Mora, Subdirector General de la Dirección General de Migración y Extranjería. Contamos

también con la participación de la señora Adilia Solís, Presidenta del Centro de Derechos Sociales del Migrante, Cenderos; también contamos con la participación de don Abelardo Morales, investigador de Flacso Costa Rica, y con la participación de Gustavo Gatica, investigador del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo de la Universidad Estatal a Distancia.

Cada uno de los expositores va a contar con un espacio de 20 minutos para hacer su intervención. Iniciamos con el foro dándole la palabra a Don Freddy Montero.

Presentación a cargo de Freddy Montero, Subdirector General de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Muy buenas tardes, casi noches, a todos ustedes. Quiero primero manifestar mi agradecimiento a la Fundación Konrad Adenauer y a FLACSO, por la oportunidad que nos dan de discutir el tema de la integración, un aspecto fundamental en la acción que tenemos actualmente en la institución.

El tema que me solicitaron compartir con ustedes se refiere a las acciones necesarias para lograr una sociedad integrada. Yo voy a compartir con ustedes primero el nuevo marco normativo que tenemos actualmente en el país con la nueva Ley de Migración y lo que nos habla sobre el tema de integración; y después, las acciones que desde la Dirección de Migración estamos desempeñando en esta línea.

Primero, tomar en cuenta que esta nueva Ley General de Migración que tenemos a partir de marzo del 2010, tiene una serie de estipulados, una serie de artículos que nos va hablando sobre la necesidad de que la política migratoria defina a la integración como uno de los pilares de la política pública en materia de migración. Tenemos, por ejemplo, los artículos 3, 5, 7, que nos van hablando de la necesidad de definir acciones, de definir políticas, y de fomentar la integración de la población nacional, de la población extranjera, residente en el país y de promover una visión de la migración vinculada con el factor de desarrollo desde una perspectiva integral; no solamente en la posición meramente económica, sino también, como nos dice el artículo, la vinculación en los procesos económicos, políticos, laborales educativos, culturales, deportivos; y además la necesidad de que dicha política se oriente hacia el reconocimiento de la riqueza cultural existente en el país, y el desarrollo de las potencialidades de todas las personas.

Obviamente, al ser una Ley, nos dice una serie de estipulados generales que bien podría quedar ahí, si no aterrizan en acciones concretas, y eso es lo que nosotros estamos haciendo. Es importante tomar en cuenta que este nuevo marco de ley agrega un nuevo pilar a lo que siempre hemos tenido en Costa Rica como política migratoria.

En la actualidad, los servicios migratorios de la Dirección General de Migración son los siguientes: primero, los servicios de gestión migratoria como tal; me refiero a los servicios de documentación para nacionales, en el caso de pasaportes, salvoconductos o también de extranjeros cuando solicitan estatus de residencia en el país, en el caso de los servicios de extranjería.

Por otra parte, tenemos también las labores tradicionales que han sido como el tema del control migratorio, al cual se le suma con la nueva Ley el tema de la trata de las personas y el tráfico ilícito de inmigrantes como dos factores importantes que también hacen el balance en lo que tiene que ver el control migratorio. No solamente con el hecho de ejercer la necesidad de que las personas se encuentren debidamente como regulares en el país en su situación migratoria, sino también garantizar los derechos fundamentales de aquellos que ven sus derechos violados, en el caso de población o personas que sufren de la trata de personas, o también que son sujetas a violaciones en el proceso del tráfico ilícito de personas.

El tercer pilar que se nos suma es el pilar de la promoción de la integración de la población nacional migrante y refugiada, y sobre este particular la Ley procura balancear dos visiones que muchas veces se han visto como contradictorias y diferenciadas, pero que, más bien, lo que se busca es establecer un justo balance entre ambos aspectos. Por un lado, tenemos el paradigma de Migración y Seguridad, el proceso de garantizar la seguridad del Estado y la seguridad nacional, referida a los procesos de movimiento de personas; y por otro lado, tenemos esa tarea de promover que la seguridad no nos vuelva ciegos a los beneficios de carácter integral que tienen las migraciones en el desarrollo del país. Tenemos por tanto este paradigma concomitante al anterior de Migración y Desarrollo y es acá donde se tiene que lograr un equilibrio entre ambos aspectos.

En el tema de integración, la Dirección de Migración tiene una línea, una política que busca, bajo la línea de la promoción de la integración, promover el cumplimiento de los principios de igualdad, equidad y no discriminación e interculturalidad con el fin de promover la integración social entre la población nacional, la población migrante y la población refugiada. La tarea que implica desarrollar esto me parece que uno la puede ver en tres áreas y esto es la pregunta que yo pongo acá: ¿cómo posicionar una agenda nacional en materia de migración e integración? Es un factor que como política de Estado no existía anteriormente en el país.

Veo tres áreas fundamentales:

Primera, la creación de una estructura formal de acción, una estructura administrativa, tiene que haber gente que se encargue de esto, funcionarios que trabajen en función de este llamado; segunda, posicionar la agenda a nivel nacional; y tercera,

establecer una estrategia de sostenibilidad y seguimiento para lo que se ha estructurado.

Sobre la primera parte, quería comentarles que, desde el año pasado, cuando empezamos esta Administración, iniciamos desarrollando un estudio técnico justificativo ante el Ministerio de Planificación, para crear una nueva cuarta Dirección a lo interno de la Dirección General de Migración. Esta anteriormente tenía solo tres Direcciones, una nueva Dirección como aparato administrativo encargado de promover las acciones y políticas de integración de la población migrante, nacional y refugiada. Esta nueva Dirección, que se llama “Dirección de integración de desarrollo humano”, quedó debidamente estructurada y formalizada, por parte de MIDEPLAN a partir de febrero de este año, y tenemos desde entonces la constitución oficial de esta Dirección, que hasta el momento se ha ido nutriendo con funcionarios propios de la misma institución que han ido siendo transferidos a esta nueva instancia.

Aparte de la creación de la estructura como tal, también tenemos la necesidad de generar servicios. ¿Qué servicios va a dar esta nueva Dirección? Hay varias líneas sobre las que hemos estado trabajando en el diseño de estos primeros servicios. Quería comentarles sobre el proyecto “Entre Vecinos” del Programa “Ruta de Integración”. El proyecto “Entre Vecinos” busca promover la participación de la población migrante y la población nacional, principalmente en organizaciones comunitarias, asociaciones de desarrollo, comités de barrio; todo ese tipo de organizaciones célula, donde hay participación ciudadana, donde vemos, sobre todo en comunidades con alta población migrante, una muy baja representatividad de la población migrante en estas células de participación.

Hemos desarrollado una metodología lúdico-participativa, a través de un programa de aprender haciendo, que en estos momentos estamos terminando de diseñar el módulo de formación para iniciar actividades con comunidades de alta población migrante.

Por otra parte, tenemos otro programa que se llama “Rutas de Integración”, que siguiendo también la lógica de trabajo a través del uso de recursos lúdico-recreativos, buscamos crear un sistema de formación, no formal, que esté a la mano de personas que sean formadores a nivel local, de municipalidades, de asociaciones de desarrollo, de funcionarios de DINADECO, de los mismos funcionarios de Migración, que pueda facilitar información sobre áreas específicas como materia migratoria, materia en salud, uso de servicios de salud, educación y también en materia laboral, cuáles son los requisitos de los servicios disponibles, cuándo las personas pueden ejercer este tipo de servicios.

Hemos buscado crear instrumentos que no necesariamente obliguen a las personas a leer, sino que puedan, a través de estos procedimientos, aprender cuáles son los requisitos de cada uno de estos servicios para acceder a ellos.

En materia de información de los trámites migratorios, hemos establecido una alianza con la Fundación Konrad Adenauer, que nos dio la posibilidad de crear una metodología de comunicación social a través del juego de recreación, que las personas pueden ir aprendiendo. Cada uno de estos instrumentos de formación local han sido validados en los talleres que hemos desarrollado con representantes de diferentes organizaciones, la sociedad civil, asociaciones de desarrollo, funcionarios municipales, de DINADECO, dado que estos agentes están trabajando directamente en el campo.

Aparte de estos instrumentos de formación comunitaria, también tenemos otros servicios que estamos diseñando. Uno es la creación de un plan de formación para servidores públicos referente al fenómeno migratorio nacional; nos hemos dado cuenta que hay mucho desconocimiento de los funcionarios de cuál es la realidad migratoria; algunos hablan de 500 000 extranjeros radicando en el país, otros de hasta un millón; los números son elásticos, y no hay una verdadera claridad sobre este tema y para nosotros es muy importante convertirnos en un factor de información.

Estamos también diseñando un manual de servicios migratorios para servidores municipales, que los funcionarios municipales puedan darles la información a los residentes de sus comunidades sobre los mismos datos que decía anteriormente: documentación migratoria, educación, salud, trabajo, y que ellos puedan resolver las necesidades de información in situ más que hacer una referencia a la Dirección General de Migración y que la gente llegue a La Uruca cuando se pudo haber resuelto directamente teniendo esa relación con los funcionarios municipales. Todo esto se refiere a la estructura formal de seguimiento.

En el tema de posicionamiento nacional de la agenda de integración, veo cuatro cosas importantes de lo que estamos haciendo en este momento. Por un lado, el actual Plan Nacional de Desarrollo de esta Administración; por primera vez en la historia aparecemos con metas en el sector social. Migración siempre ha estado a lo largo de la historia solamente en el área de seguridad del Estado. Tenemos, por primera vez, tanto metas a nivel de Seguridad como en el Área Social, un asiento en el Consejo Presidencial de Bienestar Social, también por primera vez en la historia, y creo que es una parte importante de cómo posicionar esta agenda desde una visión diferente.

Contamos con el desarrollo de campañas educativas, con esta visión de Migración y Desarrollo; pongo ese trozo de la calcomanía que dice 1+1 hacemos Costa Rica, campaña tenemos actualmente en la Dirección de Migración, en las oficinas regionales.

Desde el año pasado venimos trabajando en el desarrollo de un Informe Nacional de Migración e Integración en Costa Rica; aspiramos que sea un documento que facilite a los tomadores de decisión el reconocimiento del tema migratorio, algo así como el Informe del Estado de la Nación, pero en el tema migratorio; tal vez no aspiraríamos a un documento tan amplio, más sencillo, con lo que queremos arrancar y tener datos cuantitativos y cualitativos sobre el tema migratorio y que en eso hemos tenido un apoyo importante de FLACSO, a través de don Abelardo que, de una u otra manera, también nos ha colaborado. Nosotros esperamos que este informe lo podamos tener antes del cierre de este año y que sea un instrumento que facilite la toma de decisión al respecto.

Otro aspecto es un Seminario Regional de Migración e Integración del que seremos sede en febrero del año entrante; es un seminario en el marco de la Conferencia Regional para las Migraciones, que Costa Rica y que será también una forma para atraer a otros actores de otras instituciones de Estado a vincularlos a este tema fundamental.

En el tema del seguimiento y la sostenibilidad hay tres factores que quería reconocer aquí. Primero, desde hace unos cuatro meses, hicimos un llamado a la Sociedad Civil para formar un Observatorio Nacional de Integración, donde nos reunimos al menos una vez cada dos meses, o cada vez que podemos, mensual o bimensualmente, como un foro abierto de participación donde cada vez vamos presentando cada uno de estos elementos en que vamos avanzando en las propuestas de integración. Ha sido un espacio formidable para tener retroalimentación, inclusive apoyo, consejería y seguimiento a las actividades que se van desarrollando en el tema de integración.

Aspiramos también a que, posterior a este Informe Nacional que presentaríamos antes de que cierre este año, podamos ir planteando con otras instituciones del Estado la creación de un Plan Nacional de Integración, en que podamos establecer las metas, las prioridades, las acciones en un marco de tiempo determinado, que nos garantice posicionar el tema migratorio y el de integración como factores transversales de la política pública.

Otro aspecto muy oportuno, pensando en sostenibilidad, es aquel establecido por la Ley, la creación del Fondo Social Migratorio. Este es un fondo que se está alimentando a partir de un aporte que define la Ley para las personas migrantes que hacen sus trámites migratorios para solicitud de residencia por primera vez o para renovación de su estatus, un aporte de \$25 en el proceso de su documentación que entra a este fondo. La Ley establece que este fondo tiene que instaurarse a través de un fideicomiso para financiar obras de desarrollo en áreas como la educacional, la salud, el fomento a la participación, la justicia y esto nos va a generar una bolsa de

oportunidades para la presentación de proyectos que puedan impactar directamente en áreas donde se requiere con mayor necesidad la visibilización del aporte de los migrantes al desarrollo nacional.

Este es un tema en proceso de desarrollo de todo lo que va a ser la estructura reglamentaria formal del uso del fondo, pero que definitivamente nos da la oportunidad de vincular a las demás instituciones de Estado en la promoción directa de la integración, dado que va a haber fondos disponibles para financiar acciones concretas, como campañas de comunicación, de sensibilización, compra de equipo, pues es este el espíritu que está enmarcado dentro de la ley de Migración.

Esto es, en términos generales, lo que tenemos hasta este momento de desarrollo y las aspiraciones desde la Dirección General de Migración y Extranjería y les agradezco muchísimo su atención.

Presentación a cargo de Adilia Solís, Presidenta del Centro de Derechos Sociales de la Persona Migrante, Cenderos.

¡Buenas noches! Al igual que Freddy, agradezco la invitación y la oportunidad de compartir con ustedes reflexiones que desde nuestra organización hemos venido realizando en relación con este tema tan importante.

Quisiera comenzar hablando de la palabra integración. Es una palabra con diferentes acepciones y puede tener diferentes atribuciones dependiendo de dónde la ubiquemos; porque las palabras no son neutras, están llenas de una carga ideológica y el uso de esa palabra es lo que le da sentido.

En ese sentido, yo hice como tres, cuatro propuestas con relación a cómo se ha venido utilizando ese concepto. En algunos países y, para poner uno en Europa, en Francia, diferencian integración de inserción, dándole a integración una connotación más permanente y a inserción algo más temporal. La inserción son las medidas para aquellas personas que no tienen la intención de quedarse.

Desde la psicología cultural, en particular de la psicología de la aculturación, se ha trabajado la integración junto con otras estrategias como la asimilación, la marginación como actitudes frente al contacto cultural, siendo que la integración es la estrategia más idónea en el sentido que, contrario a la asimilación, no se requiere que la persona que entre en contacto cultural abandone sus costumbres y sus valores, sino que es un respeto mutuo.

En la Dirección General de Migración y Extranjería, según expuso Freddy, hay un

concepto importante y define integración más ligada a los derechos humanos. Eso me parece atinado en la medida en que se distancia de cualquier acepción cultural, pero también marca una distancia a cualquier interpretación asimilacionista de la palabra integración, y dice que, en primer lugar, la integración la define como “el respeto a los derechos humanos y de forma concatenada a todas las demás acciones que el Estado determine para la ciudadanía en general sin establecer alguna diferencia”.

Toma principal consideración de las inequidades estructurales que les dificultan o impiden tanto a nacionales como a extranjeros y además que las políticas de integración no deben interpretarse como aquellas acciones encaminadas a introducir a los migrantes y refugiados a la preexistencia de una cultura nacional para lograr su conversión futura. Eso me parece una clara posición de lo que estamos entendiendo por integración.

La población migrante, por su parte, y la población nicaragüense con la que hemos estado trabajando, con la que Cenderos trabaja, la interpreta así: en un estudio que yo realicé el año 2007, que condujo a mi tesis doctoral, las personas, las mujeres principalmente, hacían una diferencia entre adaptación e integración. Integración y sobre todo la palabra integración plena es rechazada al contacto. “Nosotras no nos integramos plenamente, nosotras nos integramos al país en el momento en el que estamos, pero podemos seguir manteniendo nuestras tradiciones”.

Igualmente establece una diferencia y un distanciamiento de cualquier idea asimilacionista, con respecto a esto y que las estrategias que se adoptan son variables, dependiendo del contexto y de las condiciones.

Pasado esto, entremos a algunas de las grandes tensiones y de los retos que en materia de integración se presentan. Una es ese equilibrio que se establece en la nueva Ley de Migración entre control migratorio y políticas de integración. Nosotros pensamos que, en este momento, lo primero, es decir, el control migratorio, condiciona lo segundo y que se ha estado privilegiando en el discurso, y en algunas acciones se contradicen ambos. Estas señales que para nosotros son ambiguas, ambivalentes y contradictorias entre lo establecido en la ley, entre el discurso y con algunos operativos como una última redada en el parque La Merced a finales del mes de junio; se hizo un cerco alrededor del parque donde 340 personas, 3 buses llenos, estoy hablando de hace mes y medio. O que todos los días nos desayunamos en Canal 7 (esas son acciones de los medios de comunicación que son muy importantes en esa construcción, en ese imaginario) siempre están trayendo y homologando las acciones legítimas de prevención del delito y el control del crimen organizado con la búsqueda de personas ilegales.

Esa mezcla, esa confusión va creando un imaginario colectivo de que las personas migrantes atentan contra la seguridad y hay una demanda de mayores controles y seguridad. Esa es una tensión importante, que yo sé que están haciendo esfuerzos, pero que ese es el gran desafío que tenemos por delante.

Para hablar de algunas propuestas de acción, yo las dividiría en tres dimensiones: una que yo le llamo una dimensión simbólica, la integración como una condición social, porque parece que es la parte más difícil, es la parte que desafía a toda la sociedad costarricense y sus instituciones; porque una cosa es la ley, una cosa son las políticas, las normativas, y otra cosa es lo que ocurre en la cabeza, y en las prácticas cotidianas, de muchas comunidades. Precisamente por ese imaginario que se ha ido construyendo la sociedad costarricense, se ha ido estigmatizado a grupos de migrantes nicaragüenses y colombianos y lejos de que se visualice el hecho migratorio como una contribución al desarrollo, es visualizada como un factor que nos quita, que produce crisis y nos quita oportunidades, y uno lo puede ver alrededor de los comentarios sobre la crisis de la Caja.

Esos estereotipos que se producen y conducen a prejuicios y los prejuicios a la discriminación, que es un trato desigual por el mero hecho de tu pertenencia a un grupo social y nacional que cada vez más va incorporado en una práctica que no siempre es cierta. Eso lo vimos en un estudio de la Dra. Vanessa Smith. En el área de salud, yo hice uno en el 2007, entre directores y directoras de los centros educativos del circuito central de San José, y que coincide con otros estudios; el sentimiento de los funcionarios, el que se enfrenta todos los días con el hombre, mujer y niño que llega a solicitar los servicios se enfrenta a esa ambivalencia, en el sentido de que “sí, yo sé, esa persona merece todos los derechos pero...” y ahí es donde entran esos mecanismos psicológicos que nos toca a nosotros trabajar. Cuántas veces nos encontramos con que atendemos y a pesar de lo que diga la normativa, el servicio no se dio o el acceso a eso no se logra muy fácilmente; entonces ese funcionario encuentra, en esas investigaciones que son coincidentes, una legitimación en su accionar y se legitima ese imaginario colectivo que ha sido construido y eso es difícil de trabajar.

Me parece importante compartir el hecho de que esas actitudes discriminatorias es percibido claramente por la población migrante y la población refugiada y esa percepción de la discriminación se ha demostrado en otros estudios y también en el mío, de que, a mayor percepción de la discriminación, las personas tienden a retraerse. Una de las cosas que nos dicen es ¿qué hace usted cuando llega a pedir empleo en una casa y le hacen mala cara? Se va, pero yo no me puedo ir. ¿Qué es lo que me queda? Esa percepción de la discriminación, por un lado, y también ese imaginario que prejuzga y que conduce muchas veces a la discriminación; son barreras simbólicas, imaginarias a la integración que tenemos que trabajar.

Un concepto que me pareció interesante trabajar es “mixofobia”; este concepto es introducido por el filósofo polaco Sigmund Bauman y lo define como “odio a la convivencia” y dice que esta mixofobia, este odio a la convivencia y sobre todo en los espacios públicos, es un fenómeno en la sociedad global y nos invita a comprender cómo nuestras sociedades, en la medida que se van haciendo más globales, hay una tendencia al individualismo, a encerrarse y que atenta contra los procesos de integración.

Me pareció muy interesante, a propósito de integración, porque va en contra de –no yo no me quiero relacionar, entre más largo- entonces se hacen como guetos, el gueto de los grupos mayoritarios y el gueto de los grupos minoritarios; entonces se construyen las murallas, y que el parque está tomado por los migrantes y ya no podemos ir a ningún parque, etc. Ese concepto me pareció interesante poderlo trabajar también.

Por otro lado, también en diferentes estudios indica que, en general, la sociedad costarricense preferiría que todos fuéramos iguales, igualíticos, mientras más igualíticos, mejor. Hay una tendencia a la segregación; entonces dicen “ay no, es que si hablaran como nosotros, si pensarán como nosotros, serían muy tranquilos porque así se parecerían a nosotros. Eso también es una dificultad para desarrollar actitudes más integradoras.

La otra dimensión tiene que ver con los derechos humanos; es materialmente imposible hablar de integración cuando tenemos una población en situación de irregularidad migratoria tan alta y sobre todo en este país, donde la condición de legalidad que se otorga para la inclusión en el acceso a los servicios en un documento de residencia se vuelve un obstáculo real, a pesar de todo lo que se diga, y eso limita el acceso al servicio, el disfrute y la satisfacción de las necesidades básicas, en el área de la salud, de un empleo digno, de un salario justo y el acceso a la educación.

En algunos casos, como en el caso de los salarios, esos accesos están ligados a la condición nacional y a su condición de migrante y es ahí donde no todo lo legal es justo, decía mi padre, un gran jurista; y es que, a pesar de los compromisos internacionales, es decir, aquí hay un culto a la legalidad que, de repente y en nombre de la legalidad, puede vulnerar los derechos humanos.

•• La nueva Ley de Migración significa, sin duda, un avance importantísimo, un cambio de paradigma y eso es sumamente valioso; pero la ley (una cosa es lo que uno quiso y otra lo que salió de la Asamblea Legislativa), lejos de poder cumplir lo prometido, de que más cantidad de personas iban a poder regularizarse, no lo va a

hacer. En primer lugar, son costos confiscatorios, irrazonables y desproporcionados para la regularización. Una persona que por primera vez deseara regularizarse tiene que invertir \$600 dólares, sin incluir los gastos de traslado, a Nicaragua que es lo más cerca; imagínese a China.

En circunstancias en las que el salario mínimo de una trabajadora doméstica es de 133 000 colones, es decir, una familia de cuatro personas por \$600 por cabeza, estamos hablando de \$2400 regularizarse; entonces, por más que se desee, esos costos son barreras importantes para el acceso a la regularización migratoria y, por ende, al ejercicio de sus derechos.

La obligación de tener un seguro social para poder renovar los papeles migratorios, cualquiera que este sea, también atenta contra eso. Si bien es cierto, el asegurarse, el cotizar a la Caja es una responsabilidad y nadie está diciendo lo contrario, el hecho de condicionar esto está creando serios obstáculos. Además, cuando hay una institucionalidad a la que no se está acostumbrado, que no ha trabajado en ese sentido.

Por otro lado, las obligaciones patronales están siendo relegadas y depositadas en las personas migrantes trabajadoras, depositándole a la persona migrante la responsabilidad y no a la parte patronal.

Crítica es la parte de la juventud; solo para poner algunos datos, el caso de la población joven nicaragüense, el 64% que debería estar en el colegio no lo está haciendo, más del 50% se encuentra sin permiso de residencia, el embarazo adolescente es más alto entre nicaragüenses que costarricenses. El desempleo es mayor entre jóvenes que entre adultos; jóvenes estigmatizados, jóvenes sin educación, sin posibilidad de acceso a un empleo, no conocen Nicaragua, viviendo una doble ausencia. Es un problema serio a considerar, una población que ha crecido, que vino muy pequeña a Costa Rica, incluso que ha vivido aquí, que nació aquí y que no se siente integrada, se siente costarricense, pero no es tratada como costarricense.

La otra parte es la dimensión política de la integración, hay una voluntad política en el Consejo Nacional de Migración; creo que es una base importantísima, solo el hecho de la composición que no hay solamente personas ligadas a la seguridad, como estaba antes, sino que están todos los sectores vinculados al desarrollo y que hay dos personas de la sociedad civil allí. Para mí es una oportunidad de oro para incidir y para ir transformando todo este proceso; pero el gran dilema es que la sociedad costarricense tiene que reconocerse como una sociedad diversa y que Costa Rica y su economía global está inserta en una dinámica en que la migración es un factor esencial para su propio desarrollo y, por tanto, las personas migrantes son fundamentales en esa ruta.

Si no reconocemos eso y vemos a la migración con la carga y el problema, eso viene a alimentar, frente a la crisis y la carencia, todo por lo cual debemos trabajar. Creo que es importante trabajar una justicia con equidad y no solamente legal, desde la norma, hay que reconocer la ambivalencia en el discurso oficial, y demandar coherencia, consistencia y claridad.

El funcionario que incumpla una norma debe estar claro que está comprometiendo al país y los compromisos internacionales que ha firmado. Eso tiene consecuencias, pero hasta ahora pasa desapercibido. Se demanda, entonces, una legislación coherente y consecuente con las políticas de integración, y apoyarnos en lo que la investigación social brinda, muchas pistas para trabajar el tema de la integración, entre ellas el contacto cultural. A mayor contacto, se ha demostrado, menos hostilidad entre las partes, pero ese contacto no produce magia, se trabaja, tiene que ser producto de condiciones, y esas condiciones hay que crearlas. Condiciones en un plano de igualdad, no en una relación de poder, yo funcionario, yo nacional, ustedes extranjeros.

¿Desde dónde vamos a trabajar integración? Debemos trabajar desde la búsqueda de objetivos comunes, en la medida en que somos parte de un mismo proyecto comunitario, como lo que se está promoviendo, en la medida en que la integración es una tarea de nosotros y nosotras, de todos los habitantes de una comunidad, contribuir a la cooperación intergrupala y el apoyo institucional en forma de normas que promuevan la integración y la convivencia.

Muchas gracias

Presentación a cargo de Abelardo Morales, Investigador de FLACSO Costa Rica

Gracias a FLACSO y a la Fundación Konrad Adenauer por la invitación a participar en esta sesión. Yo voy a abordar la temática desde una perspectiva más específica; esta se refiere a las oportunidades y a los dilemas de la integración desde la perspectiva del mercado laboral o de la dinámica de trabajo. En primer lugar, es importante señalar que Costa Rica es una sociedad cuya dinámica social y migratoria se inserta en un contexto regional en el que se registra una intensa movilidad. Dos movimientos son frecuentes en Centroamérica: los movimientos sísmicos y los movimientos de población; creo que eso es lo que caracteriza hoy la globalización centroamericana.

No me puedo detener en cada uno de los flujos. Fundamentalmente Centroamérica es un territorio cruzado por varias placas tectónicas y por flujos de migración, el más importante es el de los flujos extrarregionales primordialmente hacia el Norte: Estados Unidos y Canadá y tienen como ruta de tránsito el territorio mexicano, don-

de los centroamericanos viven la tragedia del secuestro, la extorsión y el asesinato. Pero también se registran intensas migraciones intrarregionales, que son parte de los procesos de formación de la región, del intercambio tradicional entre los pueblos que han conformado esta área del mundo y que con el establecimiento de las fronteras, un desplazamiento que podría ser de una localidad a otra, de pronto, por la magia de la política internacional y el sistema interestatal, se convirtió en migración internacional. Y eso se explica por una serie de cambios, fundamentalmente en el contexto estructural centroamericano.

Hasta finales de los años ochenta, los centroamericanos eran muy similares entre sí, dependían en diferente grado, pero grosso modo, de la agroexportación; después de la finalización de los conflictos armados se produjo una ruptura sociopolítica y una ruptura sociocultural donde las economías empiezan a diferenciarse y, como se puede ver en el gráfico de la derecha, la economía costarricense se vuelve más diversificada respecto de las economías de la región. Las economías de los otros cuatro países que históricamente han conformado la Centroamérica histórica han pasado a depender cada vez más del producto de las remesas, por lo tanto, de la migración.

En el caso de Costa Rica, se pasa a una situación extrema donde las remesas tienen un peso menor, pero el ingreso por divisas, producto de las nuevas economías vinculadas a la globalización se vuelve importante, como los ingresos por turismo y la nueva agricultura de exportación, etc. Contrastando el caso de El Salvador y el caso de Costa Rica, vemos que son dos sociedades polarizadas en ese sentido; El Salvador, un país altamente exportador de migrantes, depende de las remesas; Costa Rica un país exportador de productos agrícolas o agroindustriales y de sus bellezas escénicas, se convierte también en receptor de divisas del turismo.

Más o menos hay una distribución desigual de la presencia de los centroamericanos en los EE. UU. El Salvador tiene el 46% de los inmigrantes en aquella nación, según datos del 2009, mientras que Costa Rica solo el 3%; esto explica la poca importancia de la emigración, en términos estructurales para este segundo país; sin embargo esta relación de emigración-inmigración es una relación estructural que hay que ver con atención en el caso costarricense, sobre todo porque hasta los años 70, Costa Rica en términos relativos, era, junto con Panamá, uno de los principales países de origen de los centroamericanos residentes en los EE. UU.

Esta situación cambia a partir de los años 80 y 90; este país pierde importancia relativa debido al aumento de la emigración desde los países vecinos; sin embargo pese a tener una participación minoritaria, Costa Rica experimenta crecimiento importante a partir de los 90.

La emigración de los costarricenses cae en los periodos de los 70 a los 90, pero en los 90 empieza a crecer de nuevo y hace que esto explique que los costarricenses en EE. UU. compartan con el resto de los centroamericanos una serie de características como el hecho de que aproximadamente un tercio de los centroamericanos en EE. UU. llegó a partir del año 2000, casi el 50% a partir de 1990. Uno de cada 10 centroamericanos está en condición de indocumentado en los EE. UU. y esto en relación con el tamaño de la población centroamericana en EE. UU. significa que en 2009 alrededor de la mitad de los centroamericanos en EE. UU. era una persona sin documentos. O sea, era un migrante no autorizado. Entre ellos estaban una buena cantidad de costarricenses, como los servicios consulares empiezan a evidenciarlo, y solo uno de cada diez estaba bajo el régimen de estatus de protección temporal que solamente protege a hondureños, salvadoreños y nicaragüenses y que excluye a guatemaltecos, costarricenses y otros centroamericanos.

También los costarricenses comparten con el resto de centroamericanos, aunque en proporciones distintas, un bajo porcentaje de naturalizaciones, respecto del número de naturalizaciones del conjunto de inmigrantes que se dieron en EE. UU. en el 2009. Esto también señala que los costarricenses en los EE. UU. comparten con el resto de los centroamericanos características de precariedad migratoria en el país de destino.

Otro dato importante son las principales zonas que hasta el año 2000 constituían los territorios de origen de la población que se iba a los EE. UU. y estamos hablando fundamentalmente de dos bloques: el bloque noroccidental del país formado por los cantones de Naranjo, Valverde Vega, Grecia y Palmares; y los cantones de la Región Suroriental, de la Región Central del país, y parte de la Región Brunca; estamos hablando de los cantones de Los Santos y el cantón de Pérez Zeledón, y qué casualidad, esos son los cantones, las regiones que estuvieron en el modelo anterior más ancladas de agroexportación y siguen ancladas en buena medida a la economía de agroexportación tradicional fundamentalmente de la producción de café, pese a una serie de transformaciones que se han dado.

Entonces, en alguna medida, la migración de los costarricenses a EE. UU. está asociada a la crisis y a cambios en la economía cafetalera de este país. Pero también Costa Rica quizá su rasgo principal es que es un país receptor de inmigrantes y eso se debe a una serie de razones democráticas, económicas y características propias de su mercado laboral. La primera afirmación que voy a hacer es que históricamente el mercado laboral costarricense ha sido un mercado laboral deficitario, o sea, la demanda de la fuerza de trabajo en el país siempre ha sido superior a la oferta de mano de obra disponible y eso ha implicado que en algunos momentos el país haya tenido que traer mano de obra extranjera.

En segundo lugar, los ritmos de la inmigración en Costa Rica han estado asociados a distintas transformaciones, a distintas maneras del modelo económico y finalmente la fuerza de trabajo extranjera no es un suplemento, para satisfacer las necesidades del mercado laboral. Y esto se explica viendo los datos intercensales. Costa Rica se ha transformado, de los años 70-80 en adelante en un país estrictamente receptor de inmigrantes, o sea, pasamos del 4.2% en el año 1950, al 6.3% en el año 2000; todavía estamos esperando los datos del censo 2011 para tener el dato de este nuevo periodo intercensal. Haciendo una aproximación con los datos de la encuesta de hogares, la inmigración representa hoy casi el 8% del total de habitantes de este país.

A lo largo de la década del 2000, la inmigración ha tenido un crecimiento relativamente moderado. La migración ya no ha tenido el crecimiento en la proporción que lo tuvo en la década pasada, en relación con la población total; se ha mantenido, del año 2000 al 2010 lo que ha crecido es 2 puntos en relación con el total de habitantes del país. Sin embargo, hay contrastes, en términos de los ritmos de la migración, respecto de las tasas de crecimiento; mientras que hay una tendencia al decrecimiento de la población del país, está acompañado de una caída tendencial de la tasa de crecimiento de la inmigración. Pasamos del 9.17% entre 2000 y 2001 a 8.61% en 2009 con una caída tendencial en los años previos y aunque hay necesidad de hacer algunos ajustes metodológicos con un cambio en la metodología de la recolección de datos de las encuestas anteriores por parte de la Dirección de Estadística y Censos, se ha estimado que la tasa de crecimiento de la población inmigrante extranjera entre 2009 y 2010 cayó a menos de un 4%, en un momento en que la población total del país dejó de crecer.

Esto también es un dato demográfico importante. Las políticas de migración deben estar acompañadas de un claro conocimiento de cuál es el panorama demográfico del país, con el objeto de que las acciones en materia de migración estén acompañadas con adecuadas decisiones en materia de población. O sea, la migración debe ser parte de la política de población, y las políticas de población deben ser parte de las políticas de desarrollo.

La migración ha tenido una tendencia hacia la concentración en la región central del país. También se debe considerar que a lo largo de los periodos intercensales, sobre todo entre la década de los 90 y esta década presente, ha habido un desplazamiento demográfico de la inmigración que tiene una mayor concentración en las zonas central del país sobre todo en las zonas urbanas. En 2010 la población está concentrada en el centro del país y en las ciudades; es un fenómeno urbano y esto tiene las consecuencias ya señaladas en cuanto a que la migración ha tocado el riñón de la identidad nacional.

Además, desde el punto de vista del desarrollo territorial, la inmigración está concentrada en relación con la cantidad de habitantes de cada una de las regiones, en dos regiones principales: la Región Huetar Norte y la Chorotega; y si contamos la Región Huetar Norte, la Región Chorotega y la Región Huetar Atlántica, diríamos, en términos relativos, en proporción al total de habitantes de cada una de esas regiones, hay una mayor concentración en esas áreas; en términos absolutos está concentrada en la Región Central, pero en términos relativos está concentrada en regiones periféricas sobre todo fronterizas con Nicaragua.

Además, el otro dato relevante es que el 75%, es decir, tres cuartas partes del total de inmigrantes, es población en edad de trabajar de más de 20 años. Si los juntamos dentro de la categoría demográfica de población económicamente activa, tendríamos que aceptar que más del 80% de la población inmigrante es población potencialmente incorporable a la fuerza de trabajo, por lo que estamos en presencia de una migración de carácter laboral; el trabajo es el eje central que moviliza el desplazamiento de todas estas personas hacia nuestro país y este es un tema crucial a la hora de definir las políticas de migración y de desarrollo.

Este dato se refuerza en el hecho de que es población que está plenamente ocupada, que tiene elevados índices de ocupación respecto del resto de los habitantes del país, sobre todo de la población nacional; y en ese sentido experimentan una serie de situaciones propias del trabajo y, por su condición migratoria, quizás experimenta las peores condiciones del mercado de trabajo.

Eso también tiene que ver con las ramas de actividad en las cuales esta población se concentra; fundamentalmente son tres sectores; además de la concentración geográfica, hay otra concentración en el mercado de trabajo y están fundamentalmente ubicados en actividades relacionadas con la agricultura, en la construcción y en el servicio doméstico y estas tres ramas tienen, además, la característica de que son las ramas donde el empleo de los costarricenses ha venido cayendo, no por el hecho de que haya desempleo entre los costarricenses en esos sectores estrictamente, sino porque que hay un proceso de desplazamiento, de movilidad social en el mercado de trabajo de la fuerza de trabajo costarricense hacia otras actividades y esas plazas están siendo ocupadas por trabajadores y trabajadoras extranjeras.

No pasa esto mismo en el comercio, donde la expansión y diversificación en el comercio está permitiendo más o menos una participación más equitativa entre trabajadores extranjeros y trabajadores nacionales, pero lo que caracteriza a esta participación laboral de trabajadores y trabajadoras extranjeras es su condición jurídica y precariedad laboral. Hay un elevado porcentaje de trabajadores y trabajadoras cuya condición migratoria es el de migrante no autorizado. No utilizo el concepto de ile-

gal, sino de migrante que entró de manera autorizada pero perdió el estatus, aunque su permanencia y estadía en el país implica esa precariedad jurídica y este porcentaje se incrementa o se vuelve crítico sobre todo cuando analizamos la temporalidad. Un elevado porcentaje de población viene de manera temporal y la mayor parte de esa migración temporal es de trabajadores no autorizados, de trabajadores indocumentados. También es una población cuya situación laboral experimenta situaciones que tienen que ver con bajos ingresos debido a un desigual acceso al pago de salarios, ya sea porque perciben salarios más bajos del promedio o más bajos del salario que establece la ley, y baja cobertura de seguridad social.

Y aquí hay dos elementos que voy a señalar: una es la tendencia de trasladarle al trabajador, sobre todo al trabajador extranjero, la responsabilidad de la seguridad social, cuando es una responsabilidad compartida entre el trabajador y el empresario; hay una tendencia a quitarle al empresariado esa obligación y hay una creciente resistencia del sector empresarial al pago de la seguridad social en un contexto donde desde el 2008 se puede afirmar que los inmigrantes han dejado de ser el origen del déficit de la seguridad social en Costa Rica.

El pago de la seguridad social por parte de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes cubre los costos de atención de esta población y esto se ha dicho con base en estadísticas de la misma Caja de Seguro Social. Lo anterior, además de la desigualdad en términos de las jornadas laborales, condiciones de salubridad pésima en los establecimientos de trabajo, desconocimiento por carencia de información de los derechos laborales por parte de esta población, falta de confianza y de información sobre el rol de las instituciones encargadas de la protección social. Además, habría que señalar que esto se debe a debilidades propias de los sistemas de inspección laboral, protección social y laboral.

Para finalizar, diría entonces, que la política migratoria, como parte de la política de desarrollo, adopte una perspectiva que sea congruente con el carácter laboral de la migración y calibrar la óptica que sigue gravitando en torno a la esfera de la seguridad y reconocer, entonces, la necesidad de una política migratoria integral y de una política migratoria integracionista. Esto quiere decir que el país debe dar un paso adelante no solamente para definir una política nacional en materia de migración, sino que debe dar pasos para definir una política centroamericana en materia de migración. Y eso empieza por buscar acuerdos con los dos principales países emisores de mano de obra hacia el país: Nicaragua y Panamá.

Esto debe llevar a esfuerzos con otros países centroamericanos. Debe haber una política para la regulación de los flujos migratorios, pero además para la regularización de la situación migratoria de las personas y que de ese modo se facilite la integración

de la población residente que en este momento está indocumentada o no autorizada en el país. El fortalecimiento de la inspección laboral y de la función regulatoria del Ministerio de Trabajo es una acción también necesaria como parte de la responsabilidad del Estado en el resguardo de los derechos de las personas trabajadoras migrantes. Una política migratoria y una política de integración debe contemplar un rol central al Ministerio de Trabajo en la toma de decisiones, pero sobre todo a un Ministerio de Trabajo eficiente, fortalecido y capaz; y finalmente, mejorar los servicios de información hacia la población y el fortalecimiento de la capacidad de gestión autónoma de la población migrante y de sus organizaciones.

Muchas gracias.

Presentación a cargo de Gustavo Gatica, Investigador del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia, (UNED)

Integración de población migrante en Costa Rica: aportes a una discusión necesaria y urgente

Gustavo Adolfo Gatica López ¹⁴

Introducción

La crisis económica mundial, cuyo origen inmediato podríamos situar a mediados del año 2008, aún repercute en las decisiones de política en la mayoría –acaso todos– los países del mundo. Si bien hubo un cierto optimismo sobre las posibilidades de superar definitivamente la crisis, los últimos meses nos han recordado la fragilidad de un sistema anclado en mantener la ortodoxia económica neoliberal. Simultáneamente, hemos observado la insistencia en mantener una férrea disciplina fiscal, así como en contraer la inversión pública como freno al déficit fiscal.

En un contexto de restricción del gasto público, en un país receptor de población migrante, la discusión en torno a la integración de la población migrante y refugiada que llega es, además de provocativa, necesaria, si se desea avanzar hacia la construcción de un país con niveles deseables de cohesión. Precisamente por ello, me parece acertada la invitación de dedicar un espacio dentro de *Diálogos sobre el Bienestar* para pensar y discutir en torno a la integración de la población migrante y refugiada.

14. Guatemalteco, residente en Costa Rica. Profesor de la Universidad Nacional, investigador del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica.

Tal discusión, en mi opinión, no puede sustraerse de las grandes discusiones que como país deben darse acerca de la agenda de desarrollo nacional, precisamente porque la migración es un tema vinculado al desarrollo. Pensar acerca de la integración de la población migrante y refugiada nos reta a pensar que una política migratoria ha de ser esencialmente una política social, en contraposición a una política de seguridad de control y de mera administración de los movimientos migratorios.

Es importante dejar registro de que la contribución que hace la población migrante y refugiada va muchísimo más allá que el aporte que hacen al incorporarse al mercado de trabajo nacional. Unido a este aporte, podemos ubicar la potencial participación a la seguridad social y a los sistemas de pensiones -lo que lleva aparejado el trabajo de inspección laboral para el oportuno pago de sus contribuciones que, con frecuencia, se les rebajan del salario pero se los retienen sus patronos-. Asimismo, ha de citarse cooperación a la dinamización de la estructura demográfica del país. Pensar en la integración social de las personas migrantes y refugiadas requiere echar una mirada a distintos factores vinculados al desarrollo: la educación, la salud, la vivienda, la seguridad, el ocio y la cultura; aquellos que requieren estar articulados a través de acciones de política.

En las siguientes líneas, me abocaré a presentar una breve caracterización y problemática que reta la integración de la población migrante y refugiada. Luego comentaré el concepto de integración presente en la Ley General de Migración y Extranjería, así como las acciones que se impulsan desde la Dirección General de Migración y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2011. Posteriormente, incorporaré algunos elementos teóricos acerca del concepto de integración para, finalmente, ofrecer algunas ideas prospectivas.

Parto de una premisa: La Ley General de Migración y Extranjería no establece con precisión lo que ha de entenderse por integración, lo cual lleva a asumir tal concepto de forma parcial: como integración al mercado laboral. La integración desde esta premisa no es una integración plena, sino instrumental. Esta limitada concepción del concepto de integración puede verse expresada en las acciones restringidas que lidera la administración pública.

I. Una aproximación inicial ¿bastan los datos?

Costa Rica, al igual que los países de la región, es país emisor, de tránsito y de destino de población migrante. De estas tres dimensiones, la que mayor significancia tiene es la de ser país receptor de población inmigrante, principalmente de origen nicaragüense y de naturaleza marcadamente laboral. La cercanía geográfica entre ambos países y la interdependencia de los mercados laborales de Nicaragua y Costa Rica estimula

el desplazamiento de trabajadores/as migratorios del primer país al segundo.

El Cuadro N° 1 nos ofrece información de fuentes oficiales acerca de la cantidad de personas que viven regularmente en el país, al año 2010:

Cuadro N° 1
Costa Rica: Residentes permanentes, temporales
y categorías especiales según país de origen
Años 2009 y 2010

País	Residentes 2009		Total	Porcentaje	Residentes 2010		Total	Porcentaje
	Permanentes y Temporales**	Categorías* Especiales			Permanentes y Temporales**	Categorías* Especiales		
Colombia	13.754	7.218	20.972	5,84	15.021	7.373	22.394	5,95
El Salvador	7.566	389	7.955	2,22	7.924	495	8.419	2,24
Estados Unidos	11.296	1.347	12.643	3,52	13.184	1.683	14.867	3,95
Nicaragua	233.420	2.304	235.724	65,68	241.822	4.067	245.889	65,33
Cuba	7.587	664	8.251	2,30	7.659	694	8.353	2,22
Otros países	69.264	4.085	73.349	20,44	71.250	5.187	76.437	20,31
Total	342.887	16.007	358.894	100,00	356.860	19.499	376.359	100,00

Notas: * Incluye categorías especiales: trabajadoras temporales de ocupación específica

** Incluye todas las categorías de residente temporal: inversionistas, pensionados, rentistas, religiosos, ejecutivos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema del Departamento de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería, (DGME).

El total de personas residentes en el país a finales del año 2010 era de 376 359 personas; de ellas, el 65% correspondía a personas de nacionalidad nicaragüense. Este dato no incorpora a quienes se encuentran en condición migratoria irregular. En Costa Rica, las estimaciones acerca de esta población pueden variar. En nuestro caso, nos resulta razonable pensar en la proporción que sugiere el PNUD (2009:25), quien propone que en países en desarrollo que reciben población migrante es el caso de Costa Rica, un tercio adicional a la que está en condición migratoria regular, estaría en situación irregular. Esto sería cercano a las 125 000 personas. Si tomamos como referencia que la población total estimada a diciembre del año 2010 es de 4 567 000 personas,¹⁵ el porcentaje de personas viviendo en Costa Rica rondaría el 10.9%, dato que resulta significativo. Quiero hacer énfasis en que el dato anterior es un mero ejercicio, para efectos ilustrativos; sin embargo, nos podría ayudar a tener una idea del peso de la

15. Este dato ha sido tomado de la página del Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica: www.ccp.ucr.ac.cr (Consultado el 15 de agosto del 2011).

población extranjera que vive en el país; población que enfrenta particulares formas de vulnerabilidad, exclusión social, incumplimiento a los derechos laborales –como se verá más adelante–, falta de acceso a la justicia laboral, entre otros.

La migración de nicaragüenses hacia Costa Rica debe analizarse no solo como una estrategia de supervivencia de las personas que toman esta decisión, sino también como un mecanismo que permite la ampliación de las oportunidades no solo para ellos sino también para el país que los recibe. Una familia que emigra de Nicaragua a Costa Rica aumenta en un 22% la probabilidad de matricular a su hijo en la escuela primaria.¹⁶ La migración es una posibilidad que, entre otros aspectos, puede ayudar a reducir la mortalidad infantil, a ampliar las posibilidades de educación e incrementar los ingresos que se perciben (PNUD, 2009:26).

Las características sociodemográficas no tienen que pasar inadvertidas

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de octubre del año 2007¹⁷ nos ayuda a describir el perfil de la población nicaragüense que vive en Costa Rica.

Un primer rasgo que llama la atención es acerca del país de residencia anterior de quienes llegaron a Costa Rica. Los datos de la Encuesta señalan que el 75,7% provienen de Nicaragua.¹⁸ Este dato toma en cuenta a personas documentadas e indocumentadas. Del total de hogares que habitaron ese año en el país, el 13,2% poseen algún miembro inmigrante del extranjero.

Sobre la composición por sexo, el 50,6% son mujeres, mientras que el 49,4% son hombres. La distribución etaria muestra que la población inmigrante está en edad económicamente activa. El grupo de edad de 15 a 29 años representa el 33,8% del total, mientras que el grupo de 30 a 59 años constituye el 44,9%; entre ambos grupos representan el 78,7% de la población extranjera que vive en el país.

El nivel educativo del jefe del hogar y la ubicación de las personas migrantes, según el quintil de ingreso per cápita, resultan datos relevantes. Un 43,58% de los jefes de hogar tienen algún grado de educación primaria, mientras que un 29,22% posee algún grado de secundaria. Aquellos que cuentan con algún grado superior son el 16,15%. Ahora bien, los datos sobre la ubicación de las personas, conforme los quintiles de ingreso, muestran que aproximadamente una cuarta parte de los inmigrantes

16. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. PNUD. Mundi-Prensa. México. Página 10.

17. La Encuesta (EHPM 2007), desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, incluyó un Módulo especial sobre Migración y Remesas.

18. El dato presentado por la EHPM 2007 es bastante cercado al registrado por el último Censo de Población llevado a cabo durante el año 2000; este mostró que un 76,4% de las personas censadas nacidas en el extranjero habían nacido en Nicaragua.

(24,78%) se encontraban en el quintil de ingresos más bajo (I quintil). En los quintiles II y III se ubicaban el 22,30% y 23,17%, respectivamente.

Resalta cómo el nivel educativo se puede convertir en un factor de vulnerabilidad social.¹⁹ Más del 43% de los jefes de hogar tienen algún grado de educación primaria. Esta situación es significativa pues el nivel de escolaridad determina, con frecuencia, el ingreso al mercado laboral. Con este perfil educativo, una proporción cercana a la mitad de las personas migrantes nicaragüenses estarán condicionados a acceder a empleos no calificados, mal remunerados, con poca o ninguna protección social o del sector informal. Los datos sobre los ingresos percibidos per cápita parecen confirmar este factor de vulnerabilidad social: un 47% de las personas migrantes están en los quintiles de ingreso I y II, es decir, los quintiles de menor ingreso.

La combinación de ambos factores (bajos niveles educativos e ingresos per cápita) requieren de acciones de política pública de parte del Estado que complementen los esfuerzos que ya realizan las familias por incrementar sus oportunidades. Este aspecto es crucial si Costa Rica aspira a avanzar en la construcción de una sociedad más inclusiva, solidaria, equitativa y democrática con la participación de las personas migrantes. Es también crucial si el país quiere promover el reconocimiento de ciudadanía para cada persona migrante.

Un tema clave: los costos del proceso de documentación en Costa Rica

Uno de los aspectos que preocupan con intensidad a las personas migrantes es el referido a los costos del proceso de documentación en Costa Rica y a los riesgos asociados a encontrarse en condición irregular.²⁰ Estar indocumentado en este o en otro país puede convertirse en barrera de ingreso a todo el sistema institucional para acceder a bienes y servicios públicos y privados.

A manera de ejemplo, a una persona indocumentada le es imposible abrir una cuenta bancaria. En Costa Rica, la mayoría de patronos depositan el salario en cuentas bancarias de sus empleados y empleadas. Así, una persona que no tenga cuenta bancaria debe recibir su pago en cheque o en efectivo. En el primer caso, debe pasar por el sistema bancario para cobrar el cheque, situación que nos devuelve al caso de la apertura de la cuenta: sin documentos no se puede cobrar un cheque. Así, la realidad de muchos trabajadores es cobrar en efectivo. Ello hace que muchas personas deban guardar el dinero en su casa, lo cual podría incrementarles los riesgos a sufrir robos o asaltos.

19. Se define la vulnerabilidad como “las características de la persona migrante y sus familiares que condicionan sus capacidades para vivir, generar respuestas y/o afrontar el proceso migratorio”.

20. Para una ampliación de esta temática, puede verse Gatica López, Gustavo (2010). *Migración y seguridad: identificando factores de riesgo para las personas que migran a Costa Rica. Informe de investigación*. Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES). Guatemala.

Los costos para el trámite de residencia por primera vez, que se derivan de la nueva Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764), vigente a partir del pasado 01 de marzo del año 2010, pueden alcanzar los \$373,00. Véase al respecto el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2
Costos de tramitar la cédula de residencia por primera vez
A partir de la Ley N° 8764

Rubro	Costo en dólares
Cambio de categoría migratoria	200.00
Fondo social	25.00
Trámite de cédula	30.00
Emisión de documento	30.00
Costo de trámite por primera vez	50.00
Costo documento	38.00
Total	\$373.00

Fuente: elaboración propia, a partir de información suministrada por el Departamento de Planificación Institucional de la Dirección General de Migración y Extranjería, (DGME).

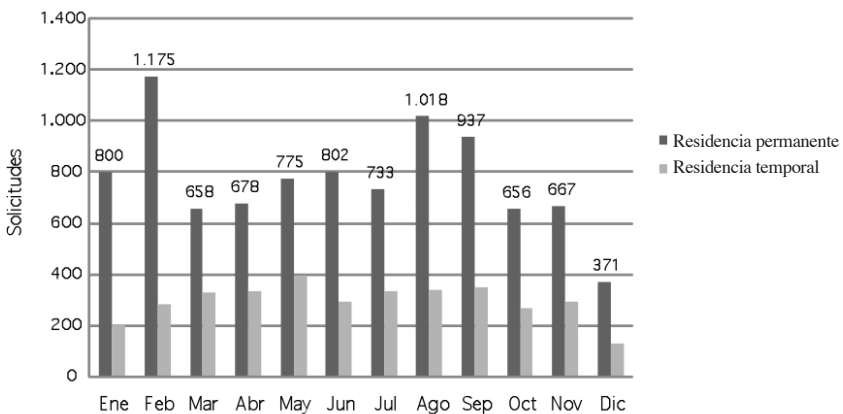
Para tener una idea de lo que este monto (\$373) representa para una persona migrante, puede ser útil compararlo. Tomemos como referencia los ingresos posibles de una persona trabajadora que percibe el salario mínimo. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo 36637, del Ministerio de Trabajo de Costa Rica, publicado en La Gaceta N.º123, del 27 de junio de 2011, acerca de los salarios mínimos, el salario mínimo mensual para una persona trabajadora no calificada es de \$451.27 (equivalente a ₡229,247) al tipo de cambio vigente al momento de emitirse el Decreto Ejecutivo. De su parte, para una trabajadora doméstica, el ingreso establecido es de \$266.28 (equivalente a ₡135,270).

A partir de los datos anteriores, observamos que para una persona migrante que percibe un ingreso como trabajador no calificado, el costo mínimo de tramitar su cédula de residencia por primera vez puede representar el 83% de un ingreso mensual. En cambio, para una trabajadora doméstica que reciba el salario mínimo, su ingreso mensual solo representa poco más de dos terceras partes (71 %) del costo para obtener cédula de residencia por primera vez. Nótese que los datos del cuadro arriba presentado no incorporan otros gastos asociados al proceso de documentación, como pueden ser el pago de las autenticaciones para la partida de nacimiento y el récord de policía o traer los documentos del país de origen.

Tomando como base los ingresos reales de una persona que desea documentarse por primera vez y los costos que ello supone, ¿hacen accesible estos costos la obtención de la cédula de residencia por primera vez? El elevado valor de obtener este documento desestimula el inicio del proceso de documentación y se convierte en un claro obstáculo a la integración de quienes aún no cuentan con documentación migratoria.

Durante el proceso final de aprobación de la Ley General de Migración, que entró en vigencia el 01 de marzo del año 2010, se afirmaba insistentemente que tal Ley favorecería, además del respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, los procesos de integración. Con datos a diciembre 2010, sobre las nuevas solicitudes de residencia permanente y temporal en el país, podemos ver que no se han incrementado las solicitudes de residencia. Es más, durante los doce meses del año anterior, precisamente en el mes de febrero, el mes anterior a la entrada en vigencia de la nueva Ley, hubo más solicitudes de residencia presentadas ante la Dirección General de Migración. De esta cuenta, si el incremento de solicitudes de residencia en el país fuera un indicador que permitiera medir algún grado de avance en los procesos de integración –a través del acceso a la documentación- el año anterior no hubiera reportado mayores avances, respecto de la tendencia observada en años anteriores. En mi opinión, entre otros factores ello puede obedecer a los costos de tal proceso.

Gráfico N° 1
Costa Rica: Solicitudes de permanencia según categorías
(permanentes/temporales) por mes.
Año 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Otros aspectos críticos que limitan la integración

Como he afirmado en páginas anteriores, hay una integración parcial de la población inmigrante que se reduce principalmente a una integración al mercado laboral en condiciones de desigualdad. Hay acceso en condiciones de competencia al trabajo, y participa quien ofrezca su fuerza de trabajo a un precio menor, en un escenario en el que no necesariamente se garantiza el acceso a los derechos laborales. En este orden de ideas, la acción del Estado es clave para garantizar el ejercicio de derechos –evidentemente junto al cumplimiento de los deberes-. Me referiré brevemente a algunos aspectos claves, dada la naturaleza marcadamente laboral, de las migraciones hacia Costa Rica.

De acuerdo con datos proporcionados por el Centro de Derechos Laborales de la Pastoral Social-Cáritas, que ofrece a personas trabajadoras asistencia letrada gratuita en materia laboral, durante el período de agosto 2008 a julio del 2011, se atendieron 2344 personas, a quienes se les violentaron los derechos laborales. De estos trabajadores, 821 eran trabajadores de nacionalidad nicaragüense, lo cual representaba un 35,03% del total de personas atendidas; es decir, poco más de una tercera parte. Cabe señalar que el Ministerio de Trabajo de Costa Rica no proporcionó datos estadísticos sobre la demanda de servicios de asesoría legal desagregados por nacionalidad. Esto podría reflejar, por una parte, el desinterés por identificar las necesidades específicas de atención de parte de los y las trabajadoras migrantes. Por otra parte, ello podría sugerir que las autoridades gubernamentales de la materia subestiman los requerimientos de esta población. Estimamos que, en tanto no se visibilicen las demandas particulares de estos/as trabajadores, se les priva de contar con el apoyo de la instancia rectora en el tema.

Un aspecto altamente sensible es el acceso a la justicia laboral. Según el Informe “*Estadísticas de los tribunales competentes en materia laboral en los países de Centroamérica y República Dominicana, 2005-2008*”, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010), la incidencia que tiene la materia laboral en el total de denuncias o demandas que se presentan ante los Poderes Judiciales en la región es bastante baja. El porcentaje de casos entrados en primera instancia en materia laboral es de 3,5% en Costa Rica. Este dato no está desagregado por nacionalidad.

Complementario a lo anterior, es la duración de los procesos resueltos por el fondo en primera instancia. Según el Informe supracitado, en el caso de Costa Rica, durante el año 2008, en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, la duración promedio de los procesos fue de 28 meses y 3 semanas. En el caso de las y los trabajadores migratorios, la ausencia de asistencia legal en materia laboral, el desconocimiento de los derechos laborales o lo tedioso y largo que pueden resultar los

procesos laborales, son factores que podrían desestimular la utilización de los juzgados de trabajo para interponer demandas laborales. Si es, como afirmó el Informe de la OIT, sobre la baja cantidad de denuncias y demandas que se presentan en material laboral ante los Poderes Judiciales, podríamos argumentar entonces que, en el caso de las violaciones a los derechos laborales de las y los trabajadores migratorios -lo que supone mayor vulnerabilidad-, muchas de ellas no se están judicializando.

¿Bastarán algunos datos parciales como los presentados, para afirmar que es necesario comprender la integración de las personas migrantes al país, como algo que requiere la interrelación de aspectos mucho más complejos de los que, a primera instancia, parecen observarse? Estimamos que sí. La acción afirmativa -contenida en la Ley de Migración- que promueve la integración, debe ser llenada de contenido. Es decir, debe tener algunos elementos que permitan valorar cómo se integra la población migrante y cuáles son los fines de tal integración. Dado que la integración se hace a una sociedad que tiene dinámicas que articulan diversas esferas de la vida, pensar en integración requiere consideraciones amplias que superan, por ejemplo, la participación de las personas migrantes en el movimiento organizativo comunal. Pensar la integración de las personas requiere discutir la noción de ciudadanía (en tanto reconoce a la persona como sujeto político) mucho más allá de lo que otorga la nacionalidad.

II. La integración desde la perspectiva del Estado

Lo que dice la Ley General de Migración y Extranjería.

La Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica señala en su artículo 3 lo siguiente:

“ Mediante la presente Ley se regula el control de las personas migrantes y **se fomenta la integración de estas a la sociedad**, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política...” (El resaltado es nuestro).

Esta misma Ley, en la declaración de los principios generales de la política migratoria, explicita en su artículo 5 lo que sigue:

“ **La presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país;** para ello, la Dirección de Migración y Extranjería diseñará estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho”.

Este mismo propósito se explicita en el artículo 6, inciso 1 de la citada Ley. En este orden de ideas, quienes impulsaron la implementación de esta Ley (congresistas y funcionarios de gobierno), consideraron que favorecería una mejor integración de las personas migrantes –aunque no lo afirmaron explícitamente; era evidente que el grupo de población “más beneficiado” sería el de nacionalidad nicaragüense-.

Algo que no fue definido conceptualmente es lo que habría de entenderse por “integración”; ello se convierte en una seria limitación de la Ley, en tanto permite las más variadas interpretaciones a juicio de quien interese. Si bien lo indicado en el artículo 3, citado anteriormente, establece que la integración se hará con base en algunos principios (respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos); el artículo 5 indica que el fomento de la integración de las personas migrantes al desarrollo del país requerirá que la Dirección de Migración y Extranjería diseñe estrategias y políticas públicas para el fortalecimiento de la sostenibilidad del Estado Social de derecho. Ello quizás explique, en parte, que la búsqueda de la “sostenibilidad del Estado Social de Derecho” hizo que la Ley de migración, “muy previsoramente” se asegurase de que los costos de los trámites migratorios fueran particularmente caros, lo cual deja ver una práctica de cobro regresiva (que afecta negativamente a quienes tienen menores ingresos).

Lo que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

Una primera acción estratégica que señala el Plan Nacional de Desarrollo es el impulso a la integración a través de la participación de las personas migrantes y refugiadas a organizaciones de desarrollo comunal:

“ Este PND contempla además, varios programas para atención específica a grupos vulnerables, entre ellos, un programa de integración social de la población migrante, nacional y refugiada, a organizaciones de desarrollo comunal de zonas prioritarias para la promoción del desarrollo socioeconómico en ámbitos de cooperación; lo anterior se promoverá mediante la creación de nueve centros de promoción, en comunidades estratégicas para tal efecto, con la participación de DINADECO y la Dirección Nacional de Migración y Extranjería” (PND, página 54).

El Plan incluye, dentro del Sector de Bienestar Social y Familia, como acción estratégica, la Integración social de la población migrante, nacional y refugiada, en el marco de la política migratoria, a la sociedad costarricense. Esta acción estratégica tiene como objetivo:

Integración de la población migrante, nacional y refugiada a organizaciones de desarrollo comunal de zonas prioritarias, para la promoción del desarrollo socioeconómico en ámbitos de cooperación (PND 2011-2014, página 150).

Si bien se reconoce la importancia de la promoción de la participación de las personas migrantes a las organizaciones de desarrollo comunal, esta acción tendría que ir acompañada de algunas metas, que vinculen esta acción estratégica a comunidades en las que existe una alta cantidad de personas migrantes viviendo en ellas. Ahora bien, la acción no considera el fortalecimiento de organizaciones de personas migrantes ya constituidas, organizaciones que, en no pocos casos, han sido formadas para reivindicar derechos o para resolver necesidades que viven en medio de sus comunidades.

Como meta del período, se plantea: Cinco (5) proyectos para la promoción de la integración funcionando (PND, página 150).

Este mismo plan, cuando aborda el tema de la Política Cultural, no visibiliza las particularidades o diferencias de la población migrante o refugiada del país. Esta política “pretende llenar vacíos que la institución tiene en cuanto a cobertura y poblaciones que se deben atender; además, definirá el norte de la institución a mediano y largo plazo. Los beneficiarios de la política serán artistas, gestores culturales, grupos organizados y asociaciones culturales, así como poblaciones especiales -mujeres, niños, niñas, adolescentes, discapacitados, adulto mayor, indígenas- (PND, página 171).

Nótese que el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 propone el desarrollo e implementación de acciones específicas, que se quedan cortas, en mi opinión, si de avanzar en un proceso amplio de integración se trata. En este orden de ideas, resulta llamativo que en el Sector Educación, dentro de los lineamientos de política, no se haga mención a la promoción de valores o principios que ponderen la importancia de la diversidad o la interculturalidad, como criterios a desarrollar por los y las estudiantes para la construcción de relaciones sociales y humanas que favorezcan la integración y cohesión social en el país.

En el Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, encontramos en las acciones estratégicas la administración efectiva de los flujos migratorios. Los objetivos planteados están vinculados a acciones de control y seguridad, como se verá a continuación:

1. Fortalecer el control migratorio para contrarrestar las irregularidades y la documentación fraudulenta.

Este objetivo se mide a través de la implementación del proyecto SIMMEL, que corresponde al Proyecto Sistema Integrado de Movimiento Migratorio Electrónico. Para este periodo, se implementará la fase de SIMMEL biométrico, el cual consiste en capturar y registrar las características faciales y dactilares de las personas que se someten al control migratorio para ingresar al país, a fin de validar la autenticidad de los documentos de viaje y la identidad de la persona que los porta y de la cantidad de puestos migratorios operando.

2. Incrementar acciones interinstitucionales para la prevención y atención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Este objetivo se evalúa a través del porcentaje de incremento de acciones operativas para identificar y atender situaciones de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Otro indicador se medirá a través de la cantidad de sistemas locales de protección operando para prevenir situaciones de potencial peligro, desarticular redes de tráfico de personas, y otorgar atención física y psicológica a las víctimas (PND, 145).

Dirección de Integración y Desarrollo Humano de la Dirección General de Migración y Extranjería

El objetivo de la Dirección de Integración es:

Diseñar, ejecutar y coordinar las políticas de integración social de nacionales, migrantes internacionales y refugiados desde la Dirección General de Migración y Extranjería, dirigidas al quehacer institucional del Estado costarricense.

Sus objetivos estratégicos apuntan a tres ámbitos:

- Garantizar el fiel cumplimiento de los derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales de los migrantes internacionales y refugiados, en cumplimiento con el marco legal imperante en el Estado costarricense.
- Integrar las diversas propuestas institucionales del sector público referidas a la búsqueda de la integración de nacionales, migrantes y refugiados, a fin de disminuir costos de operación y aumentar el impacto de las intervenciones en esta materia.
- Promover la participación comunitaria conjunta de migrantes, nacionales y extranjeros en torno a la solución de problemáticas comunes de bienestar social.

Según se conoce, habrá un proceso gradual en el que se irá trabajando en cantones seleccionados.

Dentro del proceso de Gestión de la Integración se tiene como objetivo:

Ejecutar estrategias que promuevan flujos efectivos de información adecuada sobre la realidad del fenómeno migratorio nacional, así como de los servicios, deberes y derechos de la población migrante y refugiada residente en Costa Rica.

Dentro de las actividades que incluye, se toman en cuenta procesos de construcción de herramientas, capacitación a funcionarios y miembros de organizaciones; difusión de información e investigación, entre otros.

III. Algunos aportes para la discusión

Un aspecto fundamental en esta discusión es lo que se entenderá por integración, cuáles son sus rasgos esenciales, sus alcances y fines. Si bien puede parecer innecesario para algunos, tal discusión nos permitirá crear el marco a partir del cual se establecerán, por una parte, los rasgos esenciales que orientarán las acciones que se impulsen; por otra, los fines que tendrá la integración, sea esta por ejemplo: promover el ejercicio efectivo de la ciudadanía, promover el ejercicio de los derechos humanos, favorecer la cohesión e integración social.

La discusión acerca de la integración supone ponderar lo que pueden ser procesos impulsados al interior de una institución (por ejemplo un Ministerio o la Dirección General de Migración), las orientaciones que se derivan de la Ley y aquellas que se incluyen tanto en el Plan Nacional de Desarrollo con las acciones que llevan a cabo las distintas dependencias del Estado. Todo ello, armónica y coherentemente daría lugar a estrategias amplias, diríamos una política pública. Si bien se llevan a cabo algunas acciones en este momento, aún parecen acciones aisladas y poco articuladas entre sí. Ello, como puede ser previsible, conducirá a lograr poco impacto.

Un proceso planificado de política pública que favorezca la integración de la población migrante tendría en sí mismo que estar en plena coherencia con las metas de desarrollo que el país ha definido para sí. Esto es, por mencionar algunas, las políticas educativas, de salud, de empleo, de integración a la economía internacional. Aquí, entonces, cobraría sentido la pregunta ¿Cómo se integra a la población migrante que vive en el país, a los procesos de desarrollo que se impulsan? En ese sentido, esfuerzos de promoción de integración como los que empieza a impulsar la DGME forman parte de algo mayor: contribuyen desde lo local a lograr procesos delibera-

damente más amplios para integrar a las personas extranjeras que vivimos en el país. Esto rebasa, por ejemplo, las consideraciones básicas y necesarias al acceso a la documentación que acredite la permanencia regular de las personas. Las rebasa pero las requiere, pues estas son la puerta para el acceso a la “vía institucional” y formal de integración.

Si bien es un trabajo técnico, no debe ser una tarea que involucre solamente al Equipo de la Dirección General de Migración; debe involucrar a técnicos del Ministerio de Planificación, Educación, Salud, Trabajo; asimismo, a académicos e investigadores, a miembros de organizaciones de la sociedad civil, pero sobre todo a miembros de organizaciones de personas migrantes y refugiadas.

¿Qué rasgos caracterizan el concepto de integración? Añón afirma que la noción de integración supone un proceso de inserción social complejo, multidimensional y transversal (2010: 626). Para esta autora, la integración tendría que incluir los siguientes contenidos y procesos:

“ (i) la igualdad en derechos y obligaciones, que hace referencia tanto al estatus jurídico del extranjero como a un igual trato social. La integración es, en este sentido, inserción social y jurídico-política; de ahí el peso de conceptos como el de pertenencia y ciudadanía. (ii) Son procesos que afectan tanto a la sociedad de acogida como a la sociedad alógena. Implican a todas las instituciones y actores sociales. (iii) Son procesos que se desenvuelven y atraviesan todas las dimensiones sociales: estatuto jurídico, participación pública y política, vida laboral, cultural, acceso a la educación, conocimientos lingüísticos, problemas urbanos y de vivienda, sanidad o servicios sociales. El acceso a todas ellas es condición necesaria, aunque no suficiente de la integración y la cohesión social. (iv) La integración no debe implicar, obligatoriamente, la asimilación cultural de las personas migrantes o su aculturación, sino el respeto y cierto derecho a la diferencia. (v) La finalidad o la orientación de estos procesos es lograr que las personas y los grupos sociales se sientan parte de una sociedad con vínculos que garanticen la pertenencia plena y se sientan aceptados, maximizando la capacidad de los individuos para decidir sobre sus propias vidas (2010: 626).”

Lo planteado por Añón parte del reconocimiento de la integración como proceso, que presenta complejidades, que es multidimensional, que atraviesa ámbitos sociales, políticos, culturales, económicos y políticos. La propuesta que sistematiza esta autora renuncia a seguir el paradigma de la asimilación cultural; por el contrario, abre horizontes para el respeto y la valoración de las diferencias y especificidades de cada persona y grupo. Un concepto de integración que se enfoque en uno de los aspectos corre el riesgo de ser mutilado.

La integración puede entenderse, asimismo, desde el reconocimiento de las desigualdades sociales. Para Garreta Bochaca, la integración es la incorporación a la sociedad, en igualdad de condiciones, de aquellos grupos que sufren situaciones de subordinación o exclusión. La integración, dirá este autor, debe eliminar obstáculos jurídicos, culturales, lingüísticos, que permitan a las minorías sentirse parte de la sociedad (2003: 85). Este mismo autor, citando a Milton Gordon, afirma que la integración se entiende como una incorporación en igualdad de condiciones en la política y la estructura socioeconómica de la comunidad, con ausencia de discriminación por origen o adscripción a una minoría étnica.

Mármora (2002) utiliza el concepto de inserción, el cual se encuentra dentro del péndulo participación-marginalidad. Anota el autor:

“ La participación sería la materialización de la relación social, observable a partir del contacto ya sea económico, cultural, ecológico, que establece el migrante con el medio y sus modalidades. La marginalidad resultaría de una no participación apareciendo el concepto de marginalidad como una falta de contactos y, por tanto, de participación del individuo o grupo respecto a uno o más sectores de la sociedad” (2002: 329).

La integración, a la luz de los aportes señalados, ha de entenderse como hecho procesal, en el que ocurren hechos simultáneos. Debe dejarse claro que, vista como proceso, la integración no tendría que suponer la “superación de etapas” para que sea efectiva. La dimensión de proceso parte del reconocimiento de la multidimensionalidad y complejidad de factores que se ven involucrados, desde aspectos lingüísticos y culturales, pasando por aspectos laborales, sociales, hasta otros de naturaleza política.

Un factor que puede contribuir a favorecer la integración es distinguir la ubicación-posición de los sujetos. Así, ha de tomarse en cuenta la marginalidad-exclusión como condición desde la cual las personas migrantes se integran. Partir de esta condición nos exigirá reconocer las necesidades que surgen de la especificidad de la experiencia migratoria, pero también de aquellas que surgen por la realidad de género, la edad, por el nivel educativo, la condición migratoria, por citar algunas.

Un aspecto central en la integración de las personas migrantes y refugiadas es la participación real y activa en las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales que se crean al interior de una sociedad. Cuanto más alejadas estén las personas migrantes de esta participación real, menos integradas-cohesionadas estarán con la sociedad. A la inversa, cuanto más partícipes sean de aquellas dinámicas, el sentido de pertenencia a la sociedad costarricense se incrementará y podrán alcanzarse mayores logros sociales con un sentido de desarrollo inclusivo.

De forma específica, la promoción de integración pasa por el reconocimiento de la ciudadanía para las personas migrantes. Ella supone la realidad de ser sujeto político con la que cuenta un individuo, objetivamente expresada en el reconocimiento de sus derechos, con capacidad de ejercerlos y reclamarlos en medio de la comunidad política y social a la que pertenece. La ciudadanía incluye una dimensión subjetiva que se expresa en la propia conciencia del individuo respecto de su individualidad y de su propio poder de decisión, no solo cuando forma parte de procesos colectivos en los que se determinan los contratos sociales fundamentales, sino cuando de forma pragmática se definen las mediaciones que harán posible la reproducción de la vida humana. Este reconocimiento es indispensable si pretendemos en Costa Rica ser un país democrático. A este respecto, conviene recordar que

“ solo puede sentirse como miembro pleno de una sociedad aquel que cuenta con sus derechos civiles, políticos y sociales. La posesión de estos derechos sociales adquiere especial relevancia para el ejercicio de la ciudadanía toda vez que permite una inclusión real de los excluidos y fortalece el camino hacia la superación de las desigualdades. Por el contrario, una noción formal de ciudadanía que no tenga en cuenta la realización de los derechos sociales termina perpetuando las desigualdades” (IIDH, 2008: 20).

Este mismo texto señala que la ciudadanía reúne los derechos y las obligaciones asociado a la capacidad de ser miembro de una unidad social, lo cual confiere a los derechos sociales un papel esencial para su ejercicio. En este orden de ideas, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señaló que

“ mientras se impone una racionalidad cultural basada en esta negación del otro, también se niega el vínculo social y ciudadano de reciprocidad. Los grupos discriminados, además de tener un acceso más precario a la educación, el empleo y los recursos monetarios, también se ven excluidos por la falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, aspiraciones y modos de vida. Hay que tener en cuenta, además, que este rasgo secular de negación del otro instala en la cultura política y en la vida cotidiana un patrón de valoración que refuerza la desigualdad y la segmentación sociales. De este modo, la exclusión socioeconómica y la discriminación cultural se potencian mutuamente”.²¹

21. Comisión Económica para América Latina (2007). *Cohesión social: Inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, de Chile. Página 20.

Urge que el Estado avance de un discurso garantista a una práctica concreta de reconocimiento y exigibilidad de derechos de las personas migrantes. La discusión en torno a la ciudadanía y al concepto de integración puede dar claridad para nuevas formas de “gestionar” la migración en Costa Rica. Se requiere voluntad política y apertura al diálogo respetuoso.

Esta es una distinción que podría parecer secundaria, incluso marginal, pero que es preciso identificar, pues las derivaciones de una y otra tendrán impactos distintos no solo en los alcances de la población a la que llegan, sino en las aspiraciones de desarrollo de un país.

Me explico. Mientras el esfuerzo dirigido por una Dirección de Integración de la Dirección General de Migración y Extranjería puede impulsar valiosos esfuerzos (aspiración deseable) para favorecer “la integración” de la población migrante que vivimos en el país, los ámbitos de influencia y las articulaciones que favorece pueden ser muy limitadas en medio de la arquitectura institucional gubernamental, pero también en la amplia y compleja variedad de factores que están vinculados a la migración en el país.

Dicho lo anterior, sostengo que discutir acerca de la integración de las personas migrantes en el país, requiere retomar algunas preguntas que parecen retóricas, pero que no deben ser evitadas. ¿Integrar para qué? ¿Cómo promover el reconocimiento de la ciudadanía política para las personas migrantes y refugiadas en el país?

En perspectiva: algunos aportes

- a. Sin menoscabo de las acciones que ya lidera la Dirección General de Migración, integrar un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional que discuta los alcances, los fines y propósitos que tendría que tener el concepto de integración de las personas migrantes y refugiadas, a la luz de las aspiraciones de desarrollo que el país se ha planteado para los próximos años. Esta discusión, que no es marginal, podría hacerse con la conducción de académicos y técnicos de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano. Precisamente porque urge y del cual dependerán aspectos claves para la integración real de las personas migrantes, el proceso debe ser amplio, aunque ello lleve varios meses.
- b. Sobre la formulación de la política migratoria como política social y la articulación de actores. Dadas las características de las personas que llegan y la forma en la que se incorporan al país, una política migratoria ha de ser esencialmente una política social, más que una política

de seguridad y control. Hace varios años la CEPAL recordaba que “el objetivo principal de las políticas sociales era romper el círculo vicioso que vincula un bajo crecimiento con pobreza, inequidad distributiva y exclusión social. Esto permitiría orientar la política social a la consecución de una ciudadanía económica y social plena por parte de todos los miembros de la sociedad”. Más adelante señalaba: “el carácter integral de la intervención pública es un factor clave. Las múltiples iniciativas que componen la política social suelen responder a lógicas sectoriales y se traducen en intervenciones fragmentadas. Aun asumiendo que todos los responsables operan con criterios correctos desde una lógica sectorial y logra resultados satisfactorios en su área, las iniciativas carecen de unidad, se aplican sin criterios de elegibilidad y focalización uniformes y no tienen objetivos concordantes” (CEPAL 2006: página 21).

- c. Avanzar en la creación de indicadores de medición de progreso de integración. Solo podremos saber cuál es el nivel de integración de la población migrante y refugiada si creamos algunos indicadores que sean medibles, monitoreables y evaluables.
- d. Recuperación de buenas prácticas que pueden favorecer la integración. Ejemplo de ello sería la Política Institucional para el Acceso a la Justicia por parte de las Personas Migrantes y Refugiadas, adoptada por la Corte Suprema de Justicia a finales del año 2010. Esta es una política explícita que promueve el acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas, según sus particulares necesidades; para ello adecúa a los estándares propuestos por las Reglas de Brasilia para el Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad.

Bibliografía

Añón, María José (2010). *Integración, una cuestión de derechos*. ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura (julio-agosto 2010).

Comisión Económica para América Latina (2007). *Cohesión social: Inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, de Chile.

_____ (2006). *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

Garreta Bochaca, Jordi (2003). *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*. Anthropos. Barcelona. España.

Gatica López, Gustavo (2010). *Migración y seguridad: identificando factores de riesgo para las personas que migran a Costa Rica. Informe de investigación*. Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES). Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2007). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples. Módulo especial sobre migración y remesas*. INEC. San José.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008). *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano*. IIDH. San José, Costa Rica.

Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: María Teresa Obregón Zamora*. MIDEPLAN. San José, Costa Rica.

Organización Internacional del Trabajo (2010). *Estadísticas de los tribunales competentes en materia laboral en los países de Centroamérica y República Dominicana, 2005-2008*. Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana. OIT. San José, Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. PNUD. Mundi-Prensa. México.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. Decreto Ejecutivo 36637 del Ministerio de Trabajo de Costa Rica, publicado en La Gaceta N.º 123 del 27 de junio de 2011.

Moderador

Creo que hemos tenido un conjunto de exposiciones muy valiosas desde diversas perspectivas que han analizado el tema de la migración y la integración en la sociedad costarricense. Tuvimos la posibilidad de conocer sobre las políticas públicas en este campo, sobre el marco jurídico y sobre el sistema institucional que se ha creado para relacionarse con este tema de vital importancia para la sociedad costarricense.

De igual forma, tuvimos la perspectiva de los migrantes y sus derechos, de las situaciones que se viven y de las dificultades que se enfrentan para la integración.

Por otra parte, tuvimos una exposición desde el punto de vista académico sobre el tema de la migración, y sobre todo el análisis del mercado laboral, que es un aspecto de muchísima importancia.

A propósito del tema, hoy en la mañana se dio la clausura del Congreso Nacional Campesino, un congreso que organizó el Instituto de Desarrollo Agrario, que empezó aproximadamente hace un año. En este congreso se organizaron una serie de encuentros regionales y hoy presentaron los campesinos y otros representantes de la sociedad civil un documento que se llama *El Ideario*; en ese ideario los campesinos plantean su preocupación en relación con el tema migratorio y la necesidad de que haya una mayor regulación. Esto se relaciona mucho con lo que señalaba Abelardo con la concentración en el mercado laboral porque hay estudios que han demostrado que donde hay una visión más negativa con respecto a los inmigrantes es fundamentalmente en aquellos grupos de poblaciones que se sienten amenazados en su mercado de trabajo, que sienten competencia. Ese es un aspecto muy importante que se refleja por grupos socioeconómicos cuando expresan su opinión sobre las migraciones. Esto me parece que vale la pena tomarlo en cuenta para quienes están estudiando esos temas y analizar esa relación que hay entre concentración y los elementos de pensamiento sobre el tema migratorio.

Y la última exposición que se centró en relación entre el marco económico, la modalidad de desarrollo y la necesidad de ver el tema de los migrantes en un marco de política social.

Desarrollo Local y turismo transfronterizo²²

Este foro tuvo como objetivo reflexionar sobre los principales alcances y desafíos del turismo sostenible, el desarrollo local y la cooperación internacional en la región transfronteriza (Costa Rica–Nicaragua). Adicionalmente se aprovechó esta actividad para realizar la presentación del libro “Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica-Nicaragua)” Javier Escalera Reyes- Nury Benavides Calvo (Editores)

En este foro, la bienvenida estuvo a cargo del Sr. Álvaro Solano, Alcalde de Los Chiles, del Sr. Jorge Mora Alfaro, Director FLACSO Costa Rica, la Sra. Marielos Carrillo, Directora del IDESPO y de la Srta. Graciela Incer Brenes, de la Fundación Konrad Adenauer.

Los expositores/as fueron:

- Sr. Allen Cordero, Investigador FLACSO Costa Rica
- Sr. Hugo González, Investigador Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), Universidad Nacional (UNA)
- Sr. Celso Vargas, Profesor, Instituto Tecnológico de Costa Rica
- Sra. Thelma Herrera Herrera, Empresaria, Los Chiles

22. 13 de octubre, salón La Terraza, Los Chiles

A partir de las reflexiones del foro se desprende la idea de que el desarrollo en la zona es sumamente importante y requiere la participación de diferentes actores locales y nacionales; sin embargo, los expositores coinciden en que dicho desarrollo se consigue o es posible únicamente si los pobladores se sienten involucrados y participen activamente en las iniciativas.

Otro punto al que apuntaron los participantes es la necesidad de que las iniciativas o proyectos que se ejecutan en la zona se origine a partir de las necesidades de las comunidades y no de las necesidades de las agencias de cooperación. Finalmente el foro muestra cómo existe una necesidad de diálogo en estas regiones que les permita reconocer sus fortalezas y principales desafíos.

Bienvenida a cargo del Sr. Álvaro Solano, Alcalde de Los Chiles

Bienvenidos al cantón donde -yo siempre digo- comienza Costa Rica. Espero que disfruten la estadía. Esperamos ver los resultados del estudio de Turismo Sostenible, los cuales son de gran importancia para nuestra comunidad

Bienvenida a cargo del Sr. Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica

Un agradecimiento al señor alcalde por el recibimiento y que nos haya permitido realizar esta actividad en el cantón de Los Chiles; un saludo a todos ustedes y el agradecimiento por su presencia y un saludo especial para el alcalde de Upala y al de los Chiles, que nos recibe.

Al alcalde de Upala, Gerardo Ubao, lo conozco hace muchos años, fue el primer presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional y me es muy grato ver que un estudiante graduado de una universidad pública esté asumiendo el liderazgo e impulsando el desarrollo de lo que se ha dado en llamar la Zona Norte-Norte de Costa Rica.

Para nosotros, las instituciones que participamos en la elaboración de este estudio, es muy grato tener la posibilidad de que se haga aquí en la comunidad.

Esta es la segunda oportunidad en que nos hemos puesto de acuerdo para que organicemos estos foros fuera de San José y nos parece muy importante que podamos compartir reflexiones con otras comunidades; ya lo hicimos una vez en el cantón de Belén analizando el tema de la descentralización en Costa Rica.

Esta es la segunda oportunidad en que unimos la presentación del libro con la realización de este foro y la idea es que tengamos la posibilidad de reflexionar sobre un tema que es de mucha relevancia para ustedes, como es el tema del desarrollo local, el desarrollo de turismo comunitario y el turismo transfronterizo. A nombre de FLACSO, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales les agradezco mucho su presencia y que hayan acudido a compartir con nosotros esta importante experiencia.

Bienvenida a cargo de la Sra. Marielos Carrillo, Directora del IDESPO

Buenas tardes. Para mí es un privilegio estar acá, me congratula realmente ver a gente de la comunidad, instituciones públicas, instituciones no gubernamentales con un interés social, reunidos con el fin de compartir las experiencias académicas que hemos tenido. En ese sentido les reitero el compromiso como Universidad Nacional; ya hace algunos años venimos trabajando con diversas comunidades y también nos complace presentarles un producto de un proyecto que hemos estado trabajando en la zona, pero también necesitamos retroalimentación de ustedes para enriquecerlo más.

La actividad de hoy para nosotros representa una rendición de cuentas y es un modo de mostrarles lo que nuestros equipos hicieron aquí y en el sur de Nicaragua. Sabemos que hay mucho potencial y sabemos que nuestra Universidad está comprometida con el desarrollo de esta región; por eso, para nosotros es muy importante la presencia de ustedes y sobre todo sus opiniones y sus propuestas de cómo trabajar conjuntamente. Yo realmente le agradezco a FLACSO la iniciativa que tuvo de generar esta acción; a los colegas del Tecnológico con los que estuvimos trabajando, y a la Universidad Nacional de Nicaragua, la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, para que esto pudiera ser realidad. También la gente de la Agencia de Cooperación Española estuvo presente dándonos el financiamiento que requeríamos para poder desarrollar este trabajo.

Bienvenida a cargo de la Sra. Graciela Incer, Fundación Konrad Adenauer

Buenas tardes a todos y todas. Muchísimas gracias por venir; en nombre del representante de la Fundación Konrad Adenauer, les voy a dar unas palabras de bienvenida.

Primero decirles que el significado de este espacio que hemos venido trabajando con FLACSO es de mucha importancia, por tratarse de un programa de análisis crítico y pluralista de temas interesantes de la coyuntura nacional.

Esperamos que lo disfruten. Sabemos que las regiones transfronterizas como esta, han sido abandonadas en lo que a políticas de desarrollo se refiere, si las comparamos con otras poblaciones. Ahora contamos con el aporte de expertos que nos van a iluminar con sus conocimientos y opiniones.



En la mesa principal del foro estuvieron presentes el Sr. Celso Vargas, el Sr. Hugo González, el Sr. Jorge Mora, la Sra. Thelma Herrera y el Sr. Allen Cordero.

Moderador

El nombre del foro que tenemos hoy es “Desarrollo local y turismo transfronterizo”, estrechamente relacionado con el tema de la investigación y que se recoge en esta publicación. Vamos a dar la palabra en el orden en que está la invitación; en primer lugar tendríamos la participación del señor Allen Cordero, investigador de FLACSO Costa Rica, con una larga trayectoria en investigación sobre los temas de turismo comunitario en el país.

Presentación a cargo de Allen Cordero, Investigador de FLACSO Costa Rica

Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica–Nicaragua), Javier Escalera Reyes / Nury Benavides Calvo, editores, FLACSO, San José, Costa Rica.

Bellezas y complejidades ilimitadas...

Pocos ticos del Valle Central conocen Los Chiles, Guatuso y demás cantones fronterizos con Nicaragua. La Isla Calero, famosa por ser epicentro del más reciente conflicto entre Managua y San José, apenas se conoció recientemente, pero por la televisión. Igualmente, pocos nicas de sus zonas centrales, y que hacen turismo, conocen las bellezas sociales y naturales del río San Juan. Obviamente el río San Juan históricamente ha inflamado la llama nacionalista nicaragüense reclamando una y otra vez lo que definitivamente es suyo.

Sí hay un considerable sector de nicaragüense que conoce el río San Juan, así como los cantones limítrofes costarricenses, pero los conocen no por razones turísticas, sino laborales y migratorias. Nos referimos obviamente a los trabajadores migrantes que entran a Costa Rica por diversos puntos de lo que se ha dado en llamar Cuenca del río San Juan.

Este libro ayuda a conocer mejor el río San Juan en conexión con su contexto socio-natural y el turismo.

El río San Juan naturalmente es nicaragüense, pero buena parte de las aguas que le alimentan son costarricenses, o más exactamente, son ríos tributarios del San Juan, que después de bajar por montañas y plantaciones deposita sus aguas en este. Entre estos ríos resaltan el Frío, San Carlos, Sarapiquí, etc. También hay alrededor de veinte microcuencas del lado nicaragüense que forman parte del gran sistema cuenca del río San Juan.

Por tanto, todo lo que pase en lo social y en lo económico en cada una de estas microcuencas contribuirá ya sea a la salud o a la enfermedad del majestuoso río. Por el lado costarricense, se le achaca estar depositándole aguas demasiado barrosas, es decir, sedimentadas y contaminadas con agroquímicos debido a la amplia prevalencia de la gran agroexportación: piñas, bananos, naranjas, etc. Por el propio lado nicaragüense, el latifundio ganadero parece estarle causando estragos al río, debido al apelmazamiento de la tierra, la pérdida rampante de biodiversidad y las cuestionables prácticas productivas ganaderas.

A ambos lados del río subsisten diversos grupos sociales dedicados a la agricultura, la pesca, el transporte acuático y, recientemente y de manera muy incipiente, al turismo. En este caso, el propio río San Juan constituye su máximo atractivo, en conexión con el lago Cocibolca y la maravilla que es el archipiélago de Solentiname. Desde la parte costarricense se coloca en el pico más alto de los atractivos el volcán Arenal, desde hace algunos años puesto como ejemplo de modelo turístico equilibrado y más recientemente con signos de pregunta por su sostenibilidad, contaminación de ríos, sobre oferta turística, entre otros.

Volcán y río parecen necesitarse, así como las poblaciones locales que viven en estos territorios transfronterizos. Ya Abelardo Morales había utilizado la figura de *Los territorios del cuajipal*²³ para dar cuenta de un territorio dividido por la frontera, pero donde persisten innumerables vasos comunicantes tanto en lo geográfico, lo natural, como lo sociocultural.

Este libro se inserta claramente en los territorios del cuajipal y aporta información muy interesante desde el punto de vista social, geográfico y cultural, en conexión con las posibilidades del desarrollo de un turismo más sostenible en esta región. (La palabra “sostenible” es de las más manoseadas, pero, entiéndase por tal, un turismo con mejor participación local y menos daño natural).

Institucionalmente, este libro es uno de los resultados del proyecto: “Turismo sostenible, desarrollo local y cooperación internacional: Resiliencia socioecológica y articulación transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica-Nicaragua)”. En este proyecto participó un afamado y prestigioso grupo de universidades: La Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla, España, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua y la Universidad Nacional de Heredia.

El grupo de académicos que publican en este libro, editado por Javier Escalera Reyes y Nury Benavides Calvo, abordan variados estudios de caso que nos ayudan a comprender las complejidades de esta región de inmensas posibilidades en cualquier terreno que se le mire, pero, al mismo tiempo, territorio muchas veces utilizado para la política (con minúscula) y muy poco para canalizar Desarrollo (con mayúscula).

Es oportuna la publicación de este libro en un contexto marcado por las disputas diplomáticas y hasta militares que han caracterizado los meses recientes a esta región y hasta las relaciones entre ambos países. Entre otras cosas, el libro nos dice

23. Cuajipal: especie de caimán muy común en algunos ríos transfronterizos entre Nicaragua y Costa Rica.

que un grupo de académicos, en contacto con poblaciones locales, sí puede hablarse entre sí y producir conjuntamente en un marco de respeto y colaboración. Así, debe indicarse, en el contexto del proyecto señalado se impulsaron diversas actividades de devolución de productos de investigación. Así mismo, de investigación participativa, que nos llevó, entre algunos aspectos, a mencionar, a promover un mutuo conocimiento de estas poblaciones que quieren un ambiente de paz y que el desarrollo del turismo no les pase de lado, como lamentablemente se puede observar en numerosos casos de ambos países, donde el primer impacto del turismo ha sido el despojarlos de sus tierras y, con ello, muy a menudo de su identidad. Se sabe que la identidad no es inmutable, pues pasa en permanente cambio, pero al menos es dable reclamar identidades dignas.

Moderador

A continuación, le damos la palabra al Sr. Hugo González, investigador de IDESPO-UNA, con una larga trayectoria de trabajo en el tema de turismo y con una presencia muy fuerte en toda la zona.

Presentación a cargo de Hugo González, Investigador, Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), Universidad Nacional (UNA)

Muchas gracias al auditorio que nos acompaña, gente de la comunidad, de las instituciones y algunos personas que participan de manera individual y a nivel institucional, lo que es fundamental para el desarrollo local de cualquier comunidad, no solo de los grupos comunales que ya empiezan a tener una participación más activa, con el acompañamiento por parte de las instituciones, las ONG y el sector privado, para promover el desarrollo local que, en este caso, fue a través del turismo local y comunitario, pero sabemos que también se encadenan con otros sectores y con otras necesidades de la región.

Efectivamente, como lo planteaban los compañeros, este es un proyecto que se ha tratado de generar con diferentes comunidades tanto del lado de Nicaragua, como las comunidades de San Carlos, y El Castillo, Los Chiles, Caño Negro y Guatuso en Costa Rica. Esta última comunidad de Guatuso fue en donde más se abocó el trabajo del IDESPO, que si bien no es una comunidad netamente fronteriza, pero históricamente pertenece a toda la Región Huetar, forma parte de toda esta zona norte y está muy relacionada con todo esta opción de desarrollo y crecimiento que se busca en la región.

Varias instituciones estuvieron presentes a nivel académico-institucional, que dieron un aporte de una u otra manera a este proyecto. Un proyecto que, como se ha planteado dentro del esquema general, muestra a una región transfronteriza con grandes recursos naturales, de gran belleza escénica, (ríos, montañas, humedales, volcanes...), que es necesario poner en valor, conjuntamente con sus atractivos socioculturales, tales como su gente, sus modos de vida, su historia y tradiciones, elementos que muchas veces se ven como algo cotidiano, y no se valora la importancia de todo este patrimonio histórico y cultural.

En este caso, a través de una actividad como un turismo, de base local y comunal, se busca abordar la región, su problemática y sus asimetrías, con el fin de apostar por un desarrollo integral de toda esta región transfronteriza, y en donde la participación local de las comunidades es fundamental.

En este sentido, este proyecto enfatizaba en este tipo de turismo comunitario como un potenciador del desarrollo local, sin dejar de ver las formas socioproductivas tradicionales y más sostenibles, de manera que el turismo se inserte dentro de un sistema más amplio de encadenamientos productivos que subsisten en la región.

La participación de la mujer* (lo pongo con un asterisco) en este tipo de turismo comunitario, es básico y necesario, y decíamos que subrayamos esta participación de la mujer porque es una temática que IDESPO, como Instituto de Investigación en la variable población, tiene como uno de sus objetivos trabajar en la promoción del desarrollo humano sostenible a través de la incorporación y participación activa de las mujeres en el desarrollo local y regional como un importante agente activo y de cambio para la sociedad.

Bajo el marco del proyecto, y sin dejar de ver su totalidad e integralidad, el IDESPO orientó gran parte de su trabajo en la comunidad de Guatuso, uno de los cantones en donde la UNA tiene una larga historia de trabajo, y esto, don Jorge Mora, exrector de nuestra Universidad Nacional, lo conoce bien. Guatuso ha sido una zona importante y prioritaria para la extensión e investigación de la universidad, una región con valiosos recursos naturales y culturales, pero también deprimida y con una serie de asimetrías, que golpea más la situación de las mujeres y los grupos más vulnerables.

Guatuso tradicionalmente se ha dedicado a las actividades agrícolas, la ganadería y el comercio, y en los últimos años se está dando en esta zona un incipiente crecimiento de la actividad turística, con conectividad desde la Fortuna hacia las rutas que llevan al Refugio Caño Negro, a Río Celeste y a la región indígena de los Malekus. Mucha de la población de esta zona ve en el turismo una alternativa para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

En Guatuso existe un importante grupo de mujeres y asociaciones que también buscan su incorporación en este desarrollo local. Estos grupos de mujeres tienen mucho potencial y esperanza, pero también han tenido una serie de problemas para poderse integrar, participar, y ser tomadas en cuenta en el desarrollo local. Al igual que los jóvenes, son grupos en riesgo por la falta de oportunidades, a los cuales se les debe dar atención.

Considerábamos que cualquier desarrollo en una comunidad pasa por la participación activa de las mujeres y así empezamos a trabajar con algunos grupos de mujeres de la comunidad. Vimos más o menos cerca de 12 a 15 grupos organizados en la zona de Guatuso en diferentes actividades, sobre todo en aquellas en las cuales tradicionalmente han estado incorporadas las mujeres. Una de esas es la parte de los servicios y ahí el tema del turismo era importante considerarlo.

A partir de los diagnósticos con los grupos de mujeres, se pudieron establecer estudios de casos específicos. Un primer grupo formado por mujeres *malekus* artesanas que trabajan con el tema del turismo, y por sus características los *malekus* son un elemento sociocultural realmente muy importante en este sector. También se trabajó con cuatro grupos de mujeres campesinas, algunas están empezando como emprendedoras, otras tienen algún tiempo de trabajar en alguna organización. Se fue elaborando un perfil de estos grupos de mujeres para conocer sus características, sus necesidades y cómo valoraban esta actividad turística, si podían ser partícipes de ese turismo comunitario que se ha planteado y que el compañero Allen Cordero nos habló recientemente de esas rutas turísticas, y *tours* comunitarios que se buscaba impulsar en el proyecto.

Es muy interesante el trabajo con los grupos de mujeres, porque pensamos que uno de los elementos fundamentales en el turismo comunitario o en cualquier actividad es el elemento de la capacitación, el elemento de la formación, y aquí se imponía también visualizar las necesidades que ellas manifestaban, no las necesidades que nosotros pudiéramos ver desde la Universidad, sino también las propias necesidades de estas comunidades.

Se trabajó el tema de la capacitación a través de varios talleres en el tema de identidad, en el tema de manejo de los productos que ellas tenían, pero que no tenían todavía claro cómo identificarlos y ponerles un logo distintivo, cómo diseñar mejor sus productos agrícolas y artesanales. Este fue un taller bastante exitoso, pero se trabajó con ellas, viendo esa participación, directamente con ellas, viendo cómo ellas podían lograrlo y empoderarse de lo que estaban haciendo.

Otro de los elementos fundamentales en el tema del turismo es el tema ambiental. Nosotros logramos trabajar con ellas este tema ambiental, referente a manejo de los desechos en términos generales, en sus casas y comunidades, y cómo en una posible actividad turística este tema podría incorporarse en un tipo de turismo sostenible que apueste más por preservar la naturaleza. Siempre fueron actividades de acción participativa con los distintos grupos y en los cuales también estamos aprendiendo nosotros de sus saberes y prácticas cotidianas.

También era fundamental el tema de la identidad, de la historia local del cantón. Y esto era algo que ha salido de la propia comunidad de Guatuso. De analizar y conocer qué es Guatuso para ellos, como comunidad, cómo se están viendo ellos como guatusenseños. Si se identifica al cantón solo con la historia de los malekus, o si consideran ellos que también hay otra serie de elementos importantes (naturaleza, la migración, la producción, el Río Frío, cultura campesina, región norte...) que como comunidades pudieran percibir qué los identifica cuando se habla de Guatuso. Ese elemento también fue un aspecto que se trabajó conjuntamente con estos grupos, aprendiendo sobre la historia de estas comunidades, qué conocían, qué se podría rescatar y valorar y cómo se podría ir reivindicando el tema de la identidad de toda esta región. Estos temas, al igual que otros, deben tener una continuidad; de lo contrario, no se logran muchos de los propósitos que se buscan en el mediano y largo plazo.

En el tema del turismo es fundamental, si nos metemos en emprendimiento, que las personas conozcan al menos qué son o cómo se podría diseñar un pequeño plan de negocios (aunque fuera solo para presentarlo a un ente financiero). A nivel económico, cómo llevar mi contabilidad, cuáles son mis costos y ganancias, cómo mercadeo mis productos, dónde los llevo, etc. De ahí salió la necesidad de capacitar a algunos en estas temáticas que tienen que ver con las empresas familiares. Muchas veces nos comentaban ellos que tenían algunos productos/servicios, pero no sabían cómo llevarlos a la zona donde pasan los turistas, cómo presentarlos, ni la dinámica de cómo comercializarlos. Estos temas también fueron tocados en algunas de las capacitaciones con algunos de los grupos participantes. Si bien a veces algunas personas conocían de estos temas, porque otra institución se los había otorgado, la falta de uso o aplicación de estos se había olvidado, y un refrescamiento siempre es necesario.

Uno de los elementos que nos llamó positivamente la atención como fortaleza del trabajo con mujeres fue el nivel de organización y participación que siempre se mostró. Vimos cómo las mujeres tratan de involucrarse en estas temáticas y se quedan hasta el final absorbiendo una serie de conocimientos y sacando dudas sobre los temas. También fue valioso observar la afirmación de valores solidarios y de mayor acompañamiento de los aprendizajes que se dieron entre ellas al acompañarse y motivarse para poder llevar un trabajo relativamente conjunto en su aprendizaje, cosa

que nos sucede a menudo cuando hemos trabajado con varones, en que prevalece una participación más intermitente y de menos acompañamiento en los procesos.

También era importante trabajar con el comercio de Guatuso, que nos decía a nosotros “en Guatuso no hay turismo, el turismo es allá en Río Celeste”. A veces se maneja ese concepto de que el turismo está a 300 o 500 metros de donde yo estoy. No se ve aún el hecho de que la actividad turística puede y necesita encadenarse con muchas otras actividades. Si bien es cierto, el modelo actual que prevalece en la zona y el país es un tipo de turismo “empaquetado”, por ejemplo que se lleva del centro del país, o de la Fortuna hacia Río Celeste, hay también la posibilidad de ofrecer otro tipo de alternativas de este tipo de turismo comunitario, de educar a la comunidad para ofrecer una serie de productos turísticos más alternativos que se pueden encadenar con las actividades más fuertes como en el caso de Guatuso: Río Celeste y los malekus y la zona de Río Frío.

Los *tours* comunitarios de que se hablaba, así como el establecer rutas turísticas y productos alternativos, es algo que se debe trabajar desde la comunidad, en conjunto con otros actores de la superestructura turística como el ICT, las municipalidades, los empresarios, el INA y la misma policía turística (presentes hoy en este evento). Son sectores fundamentales para el acompañamiento de estas comunidades y grupos locales que buscan opciones al desarrollo local.

EL proyecto deja algunos elementos para poder hacer algunas cosas con la comunidad, orientarlos hacia un turismo más comunitario, más de base rural, un modelo de turismo quizás diferente que pueda integrar a las comunidades transfronterizas, aunque también uno siente y quizás las mismas comunidades perciben a veces, como que somos muchas instituciones que estamos halando el barco, a veces en diferentes direcciones. Y aquí la idea es que estas sinergias institucionales converjan en una actividad concreta para bien de las comunidades.

Uno de los elementos que el proyecto consideraba era la producción de materiales multimedia con propósitos divulgativos y educativos (mapas, fotos videos...), que sirvieran a la comunidad como una forma de mostrar su entorno, sus productos. Y esto era algo que en la comunidad de Guatuso las personas nos decían: “sabemos que tenemos algunos productos y atractivos interesantes, pero no nos conocen”. En la zona de La Fortuna, zona de mayor turismo en la región, llegan los turistas y visitantes y quizá preguntan por Guatuso, pero no se tienen medios para mostrar esas cosas. Surgía entonces esta necesidad de un mapa, un CD, medios que pudieran servir a la comunidad para poderse mostrar, para llevar estos productos por lo menos a los lugares tradicionales: aeropuertos, o en el caso de esta área, a la Fortuna.

Se fue así dando la idea y la necesidad de elaborar, conjuntamente con el apoyo de la comunidad, un mapa turístico para la zona. Aquí la Universidad puso su logística, sus técnicos, sus geógrafos, sus diseñadores y la comunidad también apoyó señalando los puntos turísticos importantes que ellos consideraban, los negocios y comercios del cantón, así como validando en nuestras visitas la información que el mapa preliminar iba recogiendo.

Se dio un gran apoyo de la Municipalidad, del IDA y del MAG, como de la misma cámara de turismo de Guatuso, un elemento valioso en todas las actividades del proyecto. El mapa lo pueden observar ustedes y recoge no solo los principales atractivos del lugar sino también muchos de los grupos con los cuales se trabajó, que se sienten visibilizados. La idea del mapa se le vendió al Banco Nacional, que creyó en el proyecto en la comunidad y fue un copatrocinador para un tiraje de 1000 ejemplares. Estamos viendo si actualizamos el mapa con la gente de Guatuso y si hacemos otro tiraje. Esto también nos lanzó el reto con la gente de Los Chiles, un objetivo del proyecto, al que todas las comunidades pudieran acceder en un mapa. Entonces ya tenemos un 90% de lo que es el mapa de Los Chiles con los puntos más representativos del comercio, servicios, etc., igual que el mapa de Caño Negro, información que ya hemos estado actualizando y esperamos, a inicios del próximo año, tener listo este tiraje del mapa para estas otras comunidades.

Finalmente, el proyecto presenta un libro que para los académicos es relevante; varios de sus elementos y artículos nos enseñan por dónde debe ir el trabajo y no equivocarnos en una próxima aventura, pero sobre todo que nos deja la idea de poder y querer continuar. Las universidades e instituciones que hemos estado trabajando en este proyecto consideramos necesario, para el desarrollo de la región, seguir trabajando coordinadamente y unir esfuerzos para potenciar el desarrollo local de estas comunidades mediante estrategias que apunten a un verdadero desarrollo local.

Como decía don Jorge Mora, para eso estamos aquí, no solo para rendir cuentas y presentar nuestros productos, sino ver la posibilidad de encadenar esfuerzos y continuar con otra actividad, con otros proyectos que puedan contribuir al desarrollo sostenible de toda esta región transfronteriza. No me cabe la menor duda, viendo este auditorio, que hay interés de trabajar y seguir adelante.

Muchas gracias por haberle dado esa oportunidad al proyecto.

Presentación a cargo de Thelma Herrera, Empresaria

Sra. Telma Herrera, representante de la comunidad, con una vinculación muy extraña con el tema del turismo.

¡Buenas tardes! En realidad, mi participación no es con el libro, yo no escribí nada, mi participación es sobre la oportunidad que tuve de participar el tour comunitario. Este se dio hace tres años, en febrero del 2009. Tuvimos la oportunidad un grupo de personas de Los Chiles, Caño Negro y Guatuso fuimos al Castillo, en San Carlos; tuvimos ahí unas reuniones, en una gira de 4 días. Ellos nos devolvieron la visita, en julio, y se hizo la visita a Los Chiles, Caño Negro y Guatuso. La idea era conocernos, darnos cuenta de lo que tenemos. Lo que sucedió en esta época fue un intercambio de ideas y opiniones. Porque tenemos el gran defecto de que no conocemos ni el patio donde vivimos. Hablo personalmente; cuando fuimos a Guatuso yo sí conocía Río Celeste, pero no así cuando fuimos a visitar a los malekus, yo no había estado ahí, estando tan cerca.

Aquí, en Los Chiles, cuando decimos vamos a ir a pasear el fin de semana, no decimos vamos a ir a Guatuso o a Upala, si vamos a Guatuso es porque tenemos un familiar que vamos a visitar, pero no lo tenemos en mente para ir a pasear. Nos vamos para Ciudad Quesada o La Fortuna. Y esta fue la idea del tour, conocernos, convencernos de que tenemos muchas cosas que podemos mostrar, por ejemplo, los mismos chilenos nos preguntamos qué podemos hacer el fin de semana y nosotros mismos nos contestamos, no hay mucho que hacer.

Tras que no tenemos una imagen muy elevada, todavía nos encargamos de bajarla. Como se dice, no hay mejor publicidad que la del boca a boca y esa es la que nos ha degradado en su gran mayoría. El hecho es convencernos, creernos a nosotros mismos que tenemos mucho potencial, que hay muchas cosas que podemos mostrar y ofrecer y no se necesita y tenemos esa idea. Como un libro que estoy leyendo, muchas cosas las creemos muy grandes para nosotros mismos y entonces nos sentimos incapaces de lograrla porque las sentimos demasiado grandes y pesadas para poder lograrla.

El turismo rural es algo sencillo, no nos pide vajillas de porcelana para servir el almuerzo, no se necesita vidrios de cristal cortado para servir una copa de vino. Son cosas sencillas, es sentarse en el patio de la casa, es volver a tomar café chorreado, volver a servir picadillo, servir en platos de loza. Sin embargo, nosotros creemos que para atender a la gente necesitamos la mayor fineza y la gente que nos visita anda buscando sencillez, están cansados del ruido, de la gente, de cenas con un montón de cubiertos. De eso se trata el turismo rural, de recuperar todas esas cosas que hemos

perdido, de creernos a nosotros mismos, de mostrar a la gente que con lo poquito que tenemos somos capaces de dar mucho y eso fue para mi percepción lo que involucra el *tour* al Castillo, conocernos, aprender sobre esto que les estoy hablando.



Público asistente al foro “Desarrollo local y turismo transfronterizo”

Se ha hecho mucho trabajo al respecto, mapas, presentaciones, el Tecnológico estaba trabajando en una página web, no sé si se logró finalizar, pero es eso, darnos a valer y que con lo poquito que tenemos podemos dar mucho y que nada tiene que ser muy grande para nosotros.

Muchas gracias

Moderador

A continuación le damos la palabra a Celso Vargas, profesor del Instituto Tecnológico de Costa Rica, con una larga trayectoria en el tema del turismo aquí en la zona.

Presentación a cargo de Celso Vargas, Profesor Instituto Tecnológico de Costa Rica

¡Buenas tardes! Es un gusto estar por aquí. Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones y retos. Dado que va a haber un espacio de discusión, me gustaría someter al punto de vista de ustedes mis consideraciones. Antes de esto, quería dejar constancia de mi agradecimiento a FLACSO-Costa Rica por esta iniciativa tan interesante de discutir aquí con ustedes el libro y dejar una copia; también a las otras instituciones y a la Escuela de Ciencias Sociales que con mucho entusiasmo promovió esta actividad entre los colegas y otros compañeros.

Como ustedes saben, todos los años se publica el Índice de desarrollo humano a nivel mundial; este ubica a todos los países que participan, alrededor de 170; según ciertos criterios de desarrollo y lo que miden son tres grupos principalmente: primero el acceso al conocimiento, las posibilidades de acceder a educación y a opciones de aprendizaje durante toda la vida, entre otros; acceso a la salud como cuadros de vacunación básica, expectativa de vida al nacer, número de niños que mueren, etc.; y el tercero tiene que ver con los ingresos. Todavía no ha salido el del 2011, pero si nosotros comparamos el informe del 2008 con el del 2010, empezamos a ver que a nivel centroamericano se presentan niveles muy diferentes de desarrollo que plantean el primer reto que, como región, tenemos que abordar. Estoy convencido de que ningún país solo puede mejorar su condición si no es a nivel de toda la región; es urgente que nos unamos como región, plantear agendas comunes que promuevan nuestro mejoramiento de calidad de vida.

Panamá ocupaba la posición 62 en 2008 y ahora pasa a ocupar la posición 54. Ha sido tan extraordinario el impulso que ha dado Panamá en la administración del Canal de Panamá, que ha permitido, aun en tiempos de crisis, remontar ocho posiciones. Vamos a esperar el nuevo informe para ver cómo se ubica. En el caso de Costa Rica, las noticias no son nada buenas, pasamos de la posición 48 en el 2008, y ocupamos ahora la posición 62. Hemos retrocedido una enorme cantidad de puntos.

Hay varias razones que consideran los expertos por la que esto ha ocurrido. Una de ellas es lo que se conoce como las dos economías. Hay una economía tradicional que está basada más en el trabajo manual y en niveles muy bajos de escolaridad y esto sigue representando un sector muy importante de la sociedad costarricense. Y está la nueva economía, que está basada más en conocimientos, servicios y mayores índices de escolaridad. Sabemos que conforme aumenta la escolaridad, aumentan sus ingresos. Aquí hay una brecha que constituye un reto muy importante para superar el país. Hay que hacer esfuerzos para mejorar la condición de ese sector, que es posible que en las condiciones actuales no sean incorporadas al desarrollo. Esto

compete mucho a las personas que viven en la región transfronteriza. Muchos de los sectores de trabajo con baja remuneración se ubican en esas regiones y eso tiene que ser remontado.

En el caso de Nicaragua, pierde 5 puntos; de la posición 110 a la posición 115; una muy mala noticia. Honduras pasó de la 115 en el 2008 a la 106; es una muy buena noticia para todos los centroamericanos. En el caso de El Salvador, pasa de la 103 a la 90, lo que refleja los enormes esfuerzos del país por superarse. Guatemala, por su enorme problemática, pasa de 118 a la 116 y Belice, que siempre ha estado así a la incógnita, poco conocido, pasa de la 80 a la 78. Es muy importante hacer conciencia de cómo están evolucionando estos índices, de manera que se puedan tomar decisiones para intervenir y modificar.

En el caso de Los Chiles, mantiene el índice de desarrollo humano muy bajo, es solo superado por dos cantones; se ubica en la posición 79 de 81 cantones. Requiere de enormes esfuerzos. Ustedes, mejor que nadie, quizá conocen por donde atacar estos asuntos, pero constituye uno de los enormes retos para superar.

Guatuso, en cambio, ha pasado de una posición 68 en 2005 a la posición 51 en el 2008. Representa un esfuerzo muy importante de las comunidades y los gobiernos locales por mejorar su condición de vida.

Para el caso de las comunidades de Nicaragua, no hay muchos datos. No pude encontrar datos sobre los departamentos de interés, pero considerando el promedio nacional, es posible que su nivel de desarrollo sea aún muy bajo.

Es importante señalar el gran papel de las instituciones públicas en el mejoramiento de los países y, cuando observamos lo que está pasando en América Latina en los últimos años, podemos notar cinco grandes tendencias: la primera es la gran importancia de la producción, si no hay producción, no hay mucho mejoramiento en las condiciones de vida. En ese sentido es necesario dentro de los planes de desarrollo ver la producción como una de las formas que pueden potenciar el desarrollo de las comunidades. Sin embargo, las políticas de mercado, cuando no son apropiadamente reguladas, tienden más a concentrar las ganancias y distribuir lo menos posible. Esto tiene que ser compensado con una segunda tendencia, la gran importancia de que haya estados fuertes y transparentes; la no transparencia cuando hay corrupción, cuando hay gastos desmedidos, por ejemplo, en la concesión de obra pública; uno dice para qué pagar impuestos si se van para otro lado, o los políticos se los llevan.

Se debe promover un Estado fuerte y transparente, que se identifique con los ciudadanos, que promueva que haya más tejido institucional, más presencia en las comunidades y que las comunidades se identifiquen con las instituciones y no al contrario, como se dijo en la década de los 90 cuando se dijo que el Estado debía reducirse, limitarse en todas sus funciones. Los países que han alcanzado niveles de desarrollo como Brasil, que está despegando, son estados fuertes, que se plantan frente a las presiones de grupos de poder y establecen regulaciones que favorecen a los ciudadanos, una gran fortaleza para el desarrollo humano.

La tercera gran tendencia es el enorme papel que ha jugado el ciudadano en la definición de los grandes temas y de poner en agenda sus preocupaciones; los ciudadanos deben participar más activamente, deben demandar el mejoramiento de servicios y condiciones y tratar de poner agendas de desarrollo en los niveles donde competan. El fortalecimiento democrático está relacionado con la participación ciudadana y es un elemento que tiene que ser fortalecido en todas las instancias y en todas las comunidades.

La cuarta gran tendencia es la urgencia de proteger los recursos naturales y el ambiente. Ahora debemos pensar y avanzar, cada vez más, en la idea de que nosotros tenemos que heredar a las futuras generaciones un entorno lo mejor que podamos. Las actividades económicas y la producción deben ser entendidas en el marco de estos elementos: qué queremos heredar a las futuras generaciones y hacer todos los esfuerzos por proteger los recursos y el ambiente.

La quinta tendencia es la gran importancia de la planificación. Quizá durante mucho tiempo se abandonó la idea de la planificación. Los países pensaron que no era necesario planificar si lo que debemos hacer es recurrir a instancias internacionales para pedir consejo sobre lo que debemos hacer y nos traen la receta. Ahora sabemos que es un punto fundamental para lograr niveles más importantes de desarrollo. La planificación se da en dos niveles que tienen que estar en congruencia y a veces empujar uno al otro. El primero es el planeamiento a nivel de Estado, que tiene que ser un planeamiento a largo plazo; no es posible pensar en planes de gobierno de cuatro años, sino pensar en un planeamiento que considere horizontes más largos. Y la otra característica de este planeamiento es que debe ser sectorial.

El Estado debe indicar para electricidad, para transportes, para agua, etc., cuál va a ser su visión de largo plazo, de manera que se puedan obtener metas o prioridades Y hacer la ejecución de acuerdo con estas. Muchas veces a esta planeación la hemos abandonado y no ha sido muy claro cómo orientarla.

A nivel local (entendiendo por local aquel nivel que fluye de las municipalidades hacia abajo), según la división geopolítica del territorio; las provincias, los cantones, y cada cantón con su municipalidad deben ser articulados respetando su especificidad. Hay municipalidades que están casi en el mismo territorio, que se tocan; sin embargo, es una forma interesante de articular la planificación de su desarrollo. Pero a nivel local el planeamiento debe ser diferente, no puede ser sectorial, tiene que ser más integral. El planeamiento tiene que visualizar cuáles son las necesidades, ir las integrando y priorizando en el tiempo.

Para mí, esta confusión entre planificar sectorialmente y planificar más integralmente es lo que vemos en muchos casos donde se repara una carretera y a los dos meses Acueductos y Alcantarillados abre la carretera, pone sus tubos y luego vuelve a cerrar. Esto, cuando se planifica integralmente, debe visualizarse un orden más coherente, más consistente de desarrollo y eso significa que hay que permeabilizar las otras instancias superiores, como la Contraloría General de la República y el Gobierno Central sobre la importancia de variar el modelo de planificación sectorial hacia uno más integral. Se deben establecer procedimientos que permitan este tipo de planificación. E insistir mucho en la capacitación a los gobiernos locales para que puedan migrar a esta nueva forma de planificación. Lo más importante es que los gobiernos locales planteen su visión, una visión más integral en la que puedan ver cómo van planeando la ejecución de las obras y que esta permee a otras instancias a las cuales tienen que presentar presupuestos y rendir cuentas.

Aquí, la Contraloría tiene que estar abierta a otros esquemas de ejecución de obra que sean más allá de un año. Esto limita mucho; el proceso de recentralización a que hemos asistido en los últimos años plantea limitaciones en cuanto a la ejecución de obras, sobre todo cuando no se logra la aprobación; cuando no se logra ver claramente en lo que se va a invertir. Ese dinero pasa a superávit libre; tiene que ser ejecutado en otro tipo de obras diferente y se debe hacer converger estas dos visiones: la visión de planificación sectorial con esta otra visión integral, de manera que se armonicen las grandes prioridades nacionales con las necesidades de las comunidades que son bien conocidas por sus gobiernos locales.

En el caso de la región transfronteriza, esta presenta una enorme belleza, pero al mismo tiempo un gran contraste entre las condiciones de vida de las personas, y esto tiene que superarse, vencer estas barreras. En el marco del último Informe del estado de la región, publicado a finales de setiembre, hay varias noticias malas que nosotros debemos tener presentes. La primera de ellas es que se están comenzando a expandir las brechas entre los países del sur: en este caso Costa Rica y Panamá, respecto a otros países centroamericanos. Estas diferencias se muestran muy claramente en la participación en la producción y en el nivel de desarrollo económico. Esto no debe-

ría ser, y es responsabilidad de todos los costarricenses y centroamericanos tratar de reducir estas diferencias. Solo en conjunto podemos lograr niveles de desarrollo de la región y un mayor posicionamiento. Por ejemplo, la seguridad alimentaria, no veo que Costa Rica pueda resolver el tema de seguridad alimentaria sola, se requiere la participación de otros países, sobre todo en aquellos productos que son extensivos como el arroz, frijoles y algunos otros. Esta ampliación de las brechas es una mala noticia, es una alerta que debemos discutir con más detalle y cómo podemos resolver. La segunda es el efecto que ya se mencionó aquí, del conflicto del río San Juan; esto frenó y varió la percepción de costarricenses y nicaragüenses respecto a cada uno de los dos países y esto crea un distanciamiento entre los dos países que debemos avanzar juntos hacia su superación.

El tercero es el debilitamiento del SICA por algunos alegatos de corrupción en designación de representantes. Estas instituciones son muy importantes; debe promoverse su fortalecimiento, que sean transparentes y que puedan avanzar a otros niveles de integración de la región cada vez mayores.

Yo quería compartir con ustedes estas reflexiones, para ver la retroalimentación que sé que ustedes pueden proporcionar, debido al amplio conocimiento que tienen de esta región, de manera que nos permita aprender cómo pueden abordar estos problemas y mejorar esta región transfronteriza.

Muchas gracias.

Moderador

Agradecemos mucho a los expositores/as su participación esta tarde en el foro “Desarrollo Local y turismo transfronterizo”, así como a la comunidad de Los Chiles por su atención y compañía.

Condiciones necesarias para la reforma fiscal²⁴

El foro “Condiciones necesarias para la reforma fiscal tuvo como objetivo “Reflexionar desde diversas posiciones sobre la importancia y las condiciones necesarias para llevar a cabo una reforma fiscal que beneficie y logre el mayor bienestar de la población costarricense”. El Sr. Jorge Mora Alfaro, Director de FLACSO Costa Rica, tuvo a cargo la bienvenida y moderación de dicha actividad. En esta ocasión se contó con la participación de los siguientes expositores:

- Presentación a cargo del Sr. Luis Guillermo Solís, Politólogo y dirigente del partido Acción Ciudadana (PAC)
- Presentación a cargo del Sr. Albino Vargas, Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP)
- Presentación a cargo de la Sra. Shirley Saborío, Directora Ejecutiva de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)²⁵
- Presentación a cargo del Sr. Luis Fishman, Jefe de Fracción, Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Asamblea Legislativa
- Presentación a cargo del Sr. Jordi Prat, Asesor del Ministro de Hacienda, Ministerio de Hacienda

24. Día: miércoles 16 de noviembre. Hora: 6:00 p.m. Lugar: Instituto Cultural de México.

25. No fue posible contar con dicha presentación.

Este foro permitió reconocer desde diferentes posturas las condiciones que deben darse para lograr una reforma fiscal que consiga el bienestar de la población costarricense. En este sentido, de las intervenciones de los expositores se concluye que no hay reforma fiscal perfecta y por supuesto que se desee. Sin embargo, más allá de la reforma y de lo que esta implica a nivel económico o financiero, es un hecho que en la situación actual y en el contexto político y social en el que se discute dicha reforma, debe reconocerse que existen diversas realidades e intereses de muy diversas índoles. Por lo anterior, los autores señalan que si el Gobierno desea aprobar el Plan Fiscal debe esforzarse por dialogar con diferentes actores sociales como los partidos políticos, los sectores productivos y la población en general para tratar de convencerlos de la necesidad de contar con dicho plan y los beneficios que este tendría, pues actualmente existe en la población costarricense un sinsabor en cuanto al uso de los recursos de la administración central, lo que evidentemente genera una condición muy negativa para la aprobación de un nuevo Plan Fiscal.



En la mesa principal el Sr. Luis Guillermo Solís, el Sr. Luis Fishman, el Sr. Jorge Mora, el Sr. Albino Vargas y el Sr. Jordi Prat durante el foro “Condiciones necesarias para la reforma fiscal”.

Presentación a cargo de Luis Guillermo Solís, Politólogo y dirigente del partido Acción Ciudadana (PAC)

El plan fiscal: una visión desde la política

Agradezco a FLACSO-Costa Rica por la invitación a esta importante actividad sobre un tema sobradamente relevante y actual en la agenda nacional.

Me fue solicitada una reflexión sobre la propuesta de plan fiscal en mi doble condición de profesor de la UCR y dirigente del PAC. En ese último carácter, como dirigente del PAC, intervendré a título personal. Por lo tanto, no expreso aquí el punto de vista de las autoridades superiores del Partido ni de su fracción legislativa, sino la de un militante interesado que sigue el desarrollo de este asunto con especial puntualidad, convencido, como estoy, que su desenlace será determinante para el futuro del país.

Permítanme presentar cuatro tesis fundamentales que abordo desde la perspectiva política.

La primera es que no hay democracia sin Estado y no hay Estado sin impuestos. Esta afirmación puede parecer muy lógica e incluso ser una verdad de Perogrullo. En realidad, no lo es tanto. Toda democracia moderna y desarrollada, y especialmente si posee una estructura republicana, requiere de un aparato institucional construido en torno a un Estado con capacidad gestora. Una capacidad gestora que no puede prescindir de un sólido marco tributario. El tema de los impuestos, por lo tanto, no es uno más en la vida del Estado democrático y, desde ese punto de vista, alude a un debate ideológico muy legítimo que debe subrayarse y abordarse con serenidad y profundidad.

En ese contexto, pienso, por supuesto, en sociedades justas, desarrolladas; en democracias sólidas, con poblaciones educadas, con servicios de salud públicos, universales y solidarios y con una ciudadanía que goza de acceso a los beneficios de pensiones y seguridad para sus personas y bienes. Afirmando que el Estado y sus instituciones son indispensables para la convivencia democrática y para la construcción de un Estado de Derecho eficaz y justo. Para que ello sea posible, las sociedades democráticas requieren de un régimen tributario progresivo cuyo objetivo ha de ser no solo garantizar la existencia de recursos para la inversión en servicios públicos de calidad, sino también y principalmente, promover la equidad y la justicia social por medio de la redistribución de la riqueza.

La segunda tesis es que la mejora en los ingresos del Estado por vía tributaria no basta. Debe venir acompañada de otros factores igualmente importantes como lo son el mejoramiento del gasto estatal (en cantidad y calidad) y el combate a la evasión. Estas tres acciones deben acometerse de manera simultánea pues forman parte de un mismo proceso, se complementan y fortalecen mutuamente.

La tercera es que en Costa Rica se han de realizar reformas fiscales por más de 15 años y no se ha avanzado casi nada. Se han ensayado todo tipo de reformas, desde introducir pequeños parchecitos al sistema actual, hasta intentos muy importantes de reformas integrales como la del 2004 cuando se convocó a la sociedad civil a participar en el debate legislativo por medio de una Comisión Mixta de muy amplio rango. Pese a ello, al final todos los esfuerzos se han malogrado por una razón u otra y el resultado neto es que, aún cuando los agentes políticos, sociales y económicos (públicos y privados) admiten que la reforma fiscal es necesaria, esta no se concreta.

La reforma, por lo tanto, no necesita justificarse más, ni dictaminarse más. Existen estudios de todo tipo, forma y alcance que la sustentan. Si esto es así, entonces ¿por qué no se hace realidad? La respuesta a esa pregunta no es técnica sino política: quienes deben hacerlo, no quieren pagar más impuestos. Y no solo los más ricos, que está de más decir que son quienes, como lo ha manifestado el multimillonario estadounidense Warren Buffett, deben ser los que más aporten. También habrán de hacerlo las capas medias que recurren a servicios privados de educación, seguridad y salud y cuyo estatus económico y social, si bien se ha visto muy castigado en las últimas dos décadas por las políticas neoliberales, continúa ubicándolas de manera significativa muy por encima de los últimos dos quintiles de la pirámide de ingresos del país.

Finalmente, hay que reconocer que no hay ninguna reforma fiscal que sea perfecta y mucho menos deseada. La materia tributaria es odiosa y cualquier propuesta que se haga para avanzar en un acuerdo fiscal siempre es perfectible. En lo personal, me habría gustado que esta reforma hubiese sido más progresiva de lo que es; me habría gustado ver más énfasis colocado en los impuestos directos que en los indirectos; más en renta, menos en IVA; me habría gustado que incluyera una efectiva propuesta para garantizar la renta global y mundial, y que hubiese impuesto una tasa real para las transacciones financieras y de ahí en adelante un largo etcétera. Sin embargo, la política es el arte (o la ciencia, según se vea) de lo real y lo que tenemos a la vista en la versión actual de la propuesta fiscal señala los límites objetivos que esta tiene. En este marco de realidades e intereses, somos espectadores de un juego en el que interaccionan distintos factores de poder que se han reflejado en los diálogos y negociaciones que, producidas en los últimos meses y semanas, han hecho de la propuesta –para bien y para mal- lo que es en estos momentos.

¿Necesita Costa Rica una reforma fiscal? Desde mi punto de vista, la respuesta a esa pregunta es un resonante sí, la necesita y de manera urgente. Los números que se han presentado lo recomiendan con toda claridad. El déficit actual todavía es manejable. Hay un debate entre economistas sobre cuánto más puede soportar el país en términos de déficit sin caer en una situación catastrófica. Tuve la fortuna de trabajar los últimos dos años de mi vida con don Enrique Iglesias, el expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo y actual Secretario General Iberoamericano. Don Enrique sostiene que no hay que preocuparse demasiado por este déficit en el plazo inmediato. Igual piensan distinguidos economistas con posiciones ideológicas tan disímiles como don Jorge Guardia, don Juan Manuel Villasuso o don Henry Mora, para quienes el país tiene margen suficiente para evitar un colapso financiero, si se actúa con firmeza en algunos ámbitos como los que ya he mencionado.

Sin embargo y admitiendo no ser experto en la materia, cuando veo las tendencias del déficit nacional, me preocupo. Independientemente del debate en el que participan esos expertos, la posibilidad de que la situación se dispare de aquí al 2015, como bien lo han señalado tanto don Ottón Solís como el Banco Central, no puede descartarse. La posibilidad de que el déficit llegue al 12% en ese año, si no se toman medidas relativamente rápidas, coloca al país en una situación muy precaria y moralmente inadmisiblemente. Cuando digo “moralmente inadmisiblemente” es porque creo que el daño que ese desenlace produciría en todos los sectores sociales y productivos, pero claramente a los sectores de menores ingresos, sería insoportable.

Pero, más allá de ese riesgo, que me parece grande, creo que el modelo de Estado como el costarricense, no puede prestar los servicios que esperamos de él sin una carga impositiva por encima del 20%. Eso lo dicen varios estudios del BID y del Banco Mundial, y esa carga es bastante más alta que la actual. Algunas personas dicen que en CR ya se pasa de esa carga impositiva si se toman en cuenta las cargas de la seguridad social. Esta consideración es errónea y es falaz porque tales cargas no se incluyen en ningún cálculo sobre lo impositivo en América Latina.

¿Cómo se financiará el Estado que queremos y que Costa Rica necesita, el Estado gestor y proveedor de esos servicios que ya mencioné? ¿Podrá existir un Estado que permita al país ser competitivo y mantenerse dentro de los parámetros del desarrollo sostenible, sin una adecuada carga fiscal? Eso no es posible. La experiencia de todas las democracias capitalistas desarrolladas del mundo lo comprueban. En ese mismo sentido, todos los estudios que he leído, incluidos por supuesto, los del Estado de la Nación para Costa Rica, indican que no es posible que alcancemos los niveles de inversión social para la construcción de ese Estado con las cargas fiscales actuales.

Entiendo que el Gobierno ha hecho un esfuerzo muy grande y que tendrá que hacer uno todavía mayor en los temas de evasión y gasto. Reitero que los señalamientos de don Luis Fishman han sido muy correctos; pero no es suficiente con controlar la evasión y el gasto dispendioso. No se puede cubrir en el largo plazo el financiamiento del Estado sin mayores impuestos. El caso más llamativo es quizá el de la Caja de Seguro Social, donde la morosidad por parte del Estado es altísima y no podrá ser cubierta, como lo ha recomendado la Comisión creada por su Junta Directiva, sin unos ingresos frescos provenientes de nuevos tributos.

¿Qué más se puede decir sobre la actual propuesta? Ante todo que si bien es cierto no es tan progresiva, como sería deseable que fuera, es mucho más progresiva que la que originalmente presentó el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, es cierto que la adopción del IVA conlleva el fortalecimiento de un impuesto indirecto que incidirá, sin duda, en el gasto de los sectores medios. Sin embargo, el actual Impuesto de Ventas es más regresivo todavía y el IVA con la desventaja adicional que no permita la realización de “cruces de información” entre las administraciones que, de lograrse, ayudarán al Ministerio de Hacienda a mejorar su capacidad de recaudación y a los controles a la evasión.

Además, la propuesta actual incorpora tres impuestos que eventualmente, aunque no en el corto plazo, traerán gran beneficio al país. Me refiero a la renta mundial, la renta global y el impuesto a las transacciones financieras; ahí creo que se ha hecho un avance conceptual que tendrá que concretarse pero sin duda mejora el planteamiento de la estructura de este plan.

Finalmente, se establecen impuestos a las ganancias de las Zonas Francas, lo que me parece justo y que no creo que sea una amenaza a la inversión extranjera directa ni demostración de una presunta “inseguridad jurídica” que algunos insisten en reclamar para malograr el plan.

Hay que reconocer que cualquier iniciativa en materia tributaria corre el riesgo de perderse tanto si se produce en un marco de amplias consultas, como si se acuerda de forma más o menos intempestiva. Es decir si, al igual que ocurrió en el 2004, el plan es el resultado de una amplia consulta sectorial, los opositores esperarán hasta su presentación en plenario para cargarla de mociones que la malogren. Por el contrario, si la propuesta es resultado de un entendimiento entre liderazgos políticos legítimos, se alegará que es producto de un “pacto” que, satanizado, se convertirá en presa de múltiples obstáculos legislativos ulteriores.

Entonces, ¿por qué avaló el PAC este acuerdo? En primer lugar porque el PAC es un partido que ha dicho desde su fundación, que cree en los impuestos como una herra-

mienta para generar más ingresos para la inversión del Estado, pero también como un mecanismo para la distribución de la riqueza. Así se ha consignado en todas las propuestas electorales del Partido en las tres campañas en las que ha participado. En ese sentido, al avalar el plan, el PAC fue consecuente con una tesis medular de su visión sobre el desarrollo del país. El PAC, ante una propuesta muy regresiva presentada por el Poder Ejecutivo, estuvo dispuesto a mejorarla de manera significativa con el fin de hacer valer su perspectiva y de esa manera contribuir con responsabilidad a la estabilidad del país en el mediano plazo.

No creo que exista incompatibilidad entre el aumento de ingresos que el plan considera urgente y el mejoramiento de la recaudación y el control del gasto. Más bien y como ya lo señalé, los tres elementos deben procurarse de manera simultánea. A propósito de esto, hubiese sido conveniente que se previera, como parte de la negociación del plan fiscal, la presentación de legislación paralela en todos esos ámbitos. Ello todavía se puede hacer, sin embargo, tanto y como se negociaron un conjunto muy amplio de exoneraciones para productos de la canasta básica y servicios que sin duda han contribuido al mejoramiento de la progresividad de la propuesta.

¿Se pudieron mejorar las formas seguidas para fraguar la negociación entre el Poder Ejecutivo y el PAC? Probablemente sí. Habida cuenta de la existencia de entendimientos sobre el Plan Fiscal en el marco de la Alianza por Costa Rica en la Asamblea Legislativa, quizá se pudo haber advertido sobre la negociación para que esta no tomara tan por sorpresa a los partidos opositores. Sin embargo, también es cierto que varios de ellos ya habían negociado (sin consultar al PAC) sus propios acuerdos tributarios o bien, como en el caso del PUSC, se encontraban haciéndolo en el momento en que se produjo el entendimiento entre la Presidenta Chinchilla y Ottón Solís.

Queda mucho por hacer también en materia de comunicación popular. Ni el Gobierno ni el PAC están haciendo la tarea para transmitir a una población escéptica sobre nuevas impuestos la razón de ser de la propuesta ni su urgencia. De hecho, más bien siento que en muchos sentidos el gobierno ha intentado trasladar al PAC buena parte del costo político y social del anuncio sobre nuevos impuestos y este, consecuente al fin con su plataforma programática, no ha reaccionado con suficiente fuerza ante esta pretensión. Frente a las poderosas fuerzas que adversan al plan fiscal, no tener capacidad de explicarlo, de divulgarlo y de construir para él una sólida base de apoyo popular deja a sus propiciadores a merced de una oposición recalcitrante y muy bien financiada. Afortunadamente, estas son cosas que se pueden corregir todavía pues el tema tributario no es uno que se pueda resolver en un acto.

Desde el punto de vista del contexto, creo que se ha producido una conjunción de fuerzas opositoras al proyecto que van desde los movimientos y organizaciones sociales hasta algunas cámaras empresariales; este es un fenómeno que se ha presentado en otros contextos, incluso más sorprendentes que el nuestro. Me acuerdo todavía, con horror, la conjunción de las fuerzas de los empresarios y los campesinos indígenas en Guatemala, contra el plan de impuestos que presentó en su momento, el hoy capturado y pronto extraditado, presidente Portillo. Pero dentro de los mismos sectores opuestos hay divergencias, lo que indica hacer generalizaciones respecto de estos y en particular del sector empresarial, algunos de cuyos componentes podrían acompañar la reforma si se llegara a demostrar su pertinencia para garantizar los niveles de competitividad del país en el conjunto de la región.

Y dos consideraciones finales. En lo que toca a la Alianza por Costa Rica, espero que las sensibilidades lesionadas y la confianza perdida no sean mayores que la clarividencia de sus miembros para continuar juntos en pos de los acuerdos logrados el pasado de 1 de mayo y más allá. Costa Rica requiere de una convergencia política y social que permita, en las próximas elecciones, recuperar a un sistema político que hoy está hegemonizado por el partido Liberación Nacional y, por ello, corre el riesgo de colocar al país al borde de un abismo dominado por el clientelismo y la opacidad en el manejo de los asuntos públicos.

Y, por último, si el Gobierno de la República quiere facilitar la aprobación del plan, deberá hacer un esfuerzo significativo para convencer a los partidos, a los sectores productivos y a la población en general de su honesto propósito de enmienda en lo que toca al gasto público, reduciéndolo. También tendrá que apostar con mayor firmeza a reducir mucho la evasión fiscal, algo que está en su poder hacerlo sin dilaciones. Si ello ocurriera, resultaría más obvia la sinceridad de las declaraciones oficiales y se podría neutralizar el argumento que algunos utilizan, de que el Gobierno lo que quiere es contar con más recursos para utilizarlos a favor de su partido en los dos años preelectorales que todavía restan al mandato de la presidenta Chinchilla.

En conclusión y para resumir:

1. El plan no es perfecto pero es mejor tener eso que tener la situación actual y mantenerla.
2. Refleja un compromiso de un modelo de Estado que debemos presentar mejorado para el futuro.

3. Es una propuesta todavía regresiva pero mucho menos de lo que era antes de ser acogida por el PAC y gracias a sus aportes.
4. Evitará males mayores a mediano plazo para este país, y ese es un reto moral que tenemos que asumir como sociedad, impedir que entremos en una vorágine deficitaria que coloque al país en el punto en que se encuentran países europeos.
5. Se requiere de una actitud más proactiva del Gobierno y del PAC en materia de comunicación para que la ciudadanía comprenda su razón de ser, naturaleza, contenido y urgencia.

Presentación a cargo de Albino Vargas, Secretario General, Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP)

Impuestos y clase trabajadora

Una vez más debemos señalar que el sistema tributario costarricense es sumamente injusto: pagan más, proporcionalmente hablando, quienes ganan menos; y, por el contrario, los pocos que tienen mucho, cada vez son menos pero acumulan más. Esto es lo que podríamos resumir como la esencia de un sistema tributario sumamente regresivo.

El desafío, en consecuencia, es cómo hacemos más justo el pago de impuestos en momentos en los cuales la desigualdad se ha convertido en el problema número uno de la sociedad: la miseria y la pobreza no se reducen, la clase media viaja hacia la pobreza y la clase rica acumula más plata.

A toda velocidad se tramita en estos momentos en la Asamblea Legislativa el expediente legislativo N.º 18270, denominado “*Ley de solidaridad tributaria*”, luego de un acuerdo político entre el Gobierno de la Presidenta Chinchilla Miranda y el principal partido opositor con representación parlamentaria, Acción Ciudadana (PAC).

Quienes defienden este acuerdo alegan que los principales puntos de ese proyecto de ley son de carácter “progresivo”, es decir, que irían en la dirección de cambiar el sistema tributario costarricense, alejándolo de su tradicional y pernicioso sesgo regresivo.

La transformación tributaria estructural que ocupa Costa Rica, lo que hemos denominado “Revolución Tributaria”, debe ser un proceso integral que, de forma simultánea, ataque las causas por las cuales se afirma de la existencia de un gran déficit en las finanzas centrales del Estado; y, por ende, la carencia de más recursos para

hacerles frente a las crecientes necesidades de la ciudadanía ante los graves problemas sociales que genera la desigualdad en incontrolable desarrollo.

Nuestros compañeros de causa en el Ministerio de Hacienda, a través de la Seccional ANEP-Hacienda, han sido persistentes en señalar que no hay necesidad de más impuestos pues los existentes, si se cobrasen correctamente, generarían los recursos frescos por los cuales la señora Presidenta y su gobierno claman a cada rato.

La “fiesta” de evasión en las aduanas es algo inimaginable, dentro de la cual se destaca el caso de los 800 mil furgones que, al año, cruzan los puestos fronterizos nacionales, entrando y saliendo del territorio costarricense, sin que, prácticamente, se sepa qué llevan dentro. Esto fue denunciado en su momento por el más importante columnista del periódico emblema de la oligarquía neoliberal.

Es más, entre las más altas autoridades políticas hacendarias y aduaneras se sabe de la existencia de un grupo empresarial que ejerce poderosísima influencia en este ámbito del control de la evasión fiscal, al punto de que resulta “impronunciable” el nombre de su dueño por temor, dicen, a perder la vida, si se le entra duro a controlar la red de corrupción que se manifiesta ante la ausencia de controles reales de la carga que llevan los furgones de tal empresario.

Trataremos de documentarnos más al respecto para, en una sucesiva entrega, contarles más al respecto. Personalmente lo sabemos, pues estuvimos físicamente presentes en una reunión en el COMEX, acompañando a compañeros trabajadores trailersos y el tema estuvo en comentario.

Nosotros reconocemos que se vienen haciendo esfuerzos serios desde el Ministerio de Hacienda para atacar otros frentes de evasión de impuestos. Sin embargo, falta muchísima más voluntad política al respecto antes de aceptar nuevos impuestos.

No obstante, se pueden considerar aquellos que toquen a los grupos y personas que, progresivamente hablando, no están aportando lo correcto para que la sociedad alcance niveles de equidad y de movilidad como los requeridos en estos momentos para atajar la desigualdad creciente de la que venimos hablando.

En tal sentido, no creemos justo ni conveniente que el impuesto de ventas, actualmente vigente, se transforme a impuesto al valor agregado (IVA), subiéndolo de 13% a 14 %. Este impuesto es el más injusto de todos pese a las excepciones que pudieran establecerse en cuanto a su aplicación.

Otra transformación tributaria que es conveniente y necesaria, y que sí se puede aceptar, es el establecimiento de la Renta Mundial. Hablamos aquí de que se impone un impuesto a la riqueza que se ganan costarricenses (personas y empresas), fuera del país. Pero aquí está la trampa: tal impuesto se debe cobrar al momento del devengo, es decir, en el instante en que se reciben las rentas gravables y no cuando esas rentas ingresan al país. Los vivillos de siempre nunca ingresarán sus ganancias en el exterior a territorio nacional, para no pagar la Renta Mundial.

Dentro de los contenidos que tendría el nuevo paquete de impuestos, también vemos como positiva la inclusión del concepto del “impuesto Robin Hood”, también conocido como la Tasa Tobin, por la cual hemos abogado desde este espacio.

Se establecería un impuesto a las transacciones financieras internacionales pero objetamos que, por un lado, únicamente sea para aquellas transacciones de corto plazo; y, por otro, que quede a juicio del Banco Central el momento en que pondría en vigencia tal impuesto, únicamente bajo el criterio de prevenir “desequilibrios internos”. Entonces, en la práctica, ni siquiera un “impuesto Robin Hood”, a la tica y chiquitico habría. La semana próxima, Dios primero, volveremos sobre el tema.

Impuestos y clase trabajadora (parte 2)

“Cualquier modelo económico que no aborde adecuadamente la desigualdad se enfrentará en última instancia a una crisis de legitimidad”. Esta frase, viniendo de quien viene, es una sentencia prácticamente “inapelable”.

Es del señor Nouriel Roubini, destacadísimo economista mundial en la actualidad, a quien en los mercados bancarios del capitalismo financiero global se le ve como una especie de “papa”, pues fue, según dicen, quien mejor que nadie “acertó” al predecir, en términos generales, la crisis financiera del 2008 (que continúa en desarrollo), específicamente la crisis de las hipotecas “subprime”. Por sus predicciones catastrofistas, se le apodó “Dr. Catástrofe” (“Dr. Doom”). Lo citamos por lo siguiente.

Desde este espacio y en otros foros y eventos, hemos venido sosteniendo el planteamiento de que el problema número uno de la Costa Rica de hoy es el crecimiento de la desigualdad. Si bien hay otros tres graves problemas que amenazan nuestra convivencia civilizada (corrupción pública y privada –con ropaje legal o sin él-; la violencia en todas sus manifestaciones; y, la penetración del narcotráfico en el tejido social e institucional); el estrujamiento que sufre la clase media en viaje hacia la pobreza es una grave amenaza a la estabilidad democrática.

El planteamiento de un nuevo paquete de impuestos, actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa, bajo el expediente N.º 18261, denominado “Ley de Solidaridad Tributaria”, tiene que ser analizado desde la perspectiva del crecimiento de la desigualdad como problema número uno de nuestra sociedad. Al menos, esa es nuestra perspectiva.

Así las cosas, y al tener claridad de que la característica fundamental del injusto sistema tributario costarricense es su regresividad (es decir, pagan más proporcionalmente hablando los que menos tienen); no puede aceptarse ninguna clase de impuestos con tal sesgo de regresividad, de injusticia tributaria, de golpear aún más el ya de por sí deteriorado poder de compra de la clase trabajadora, tanto de la que tiene empleo formal con salario seguro, como aquella que debe ganarse su sustento en el día a día, con base en el cuentapropismo.

La transformación del actual impuesto sobre las ventas, que está en un 13%, a un impuesto al valor agregado (IVA), quedando este en un 14%, es un reforzamiento muy fuerte del carácter regresivo de la estructura tributaria costarricense. Más aún, si notamos que no habrá cambios fundamentales en la política salarial vigente y que, por ejemplo, variaciones sustanciales en el salario mínimo están lejos de producirse.

Adicionalmente, es sumamente difícil aceptar el establecimiento de nuevos impuestos (mucho menos los de carácter regresivo), si no abordamos con contundente voluntad política y con una perspectiva de emergencia nacional la evasión de responsabilidades tributarias en sus múltiples formas.

La aspiración del actual Gobierno de que con su “Ley de solidaridad tributaria” tenga ingresos frescos por el orden de un 2% o un 2.5% del Producto Interno Bruto (PIB), representa una cifra muy parecida a la de la evasión fiscal, según estudios de la propia Contraloría General de la República (CGR).

Por otra parte, en materia de exoneraciones es urgente hablar y poner el tema como uno de los elementos centrales de esta discusión sobre nuevos tributos. Las exoneraciones al año alcanzan, nada más y nada menos, un 5.8% del PIB, según un serio estudio elaborado por el Programa de Estudios Fiscales de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (UNA). Tomemos nota, entonces, de que ese porcentaje de exoneraciones fiscales es más del doble de lo que el presente Gobierno pretende conseguir con su proyecto de “Ley de Solidaridad Tributaria”. Por supuesto que no todas las exoneraciones son malas y hay espacio para hacer las discriminaciones sociales necesarias.

Un gran diálogo nacional en este sentido: evasión, exoneraciones e impuestos progresivos, es más que una oportunidad para entrarle de lleno al problema de la desigualdad creciente.

Si se insiste en el referido proyecto, este debería comprender, solamente, tributos en la línea de la progresividad; es decir, poner a pagar impuestos, pero de verdad, a quienes más tienen y/o más han acumulado en estos tiempos de neoliberalismo. Los conceptos de renta mundial y de renta global vienen a representar importantes elementos en la línea de la transformación tributaria estructural que ocupa el país. Particularmente, la imposición de la renta mundial a cobrarse en el exterior, en el mismo momento en que se percibe, sería un avance cualitativo de gran relevancia.

Por supuesto, jamás quisiera uno que la tragedia griega con despidos masivos de empleados públicos y alza generalizada de impuestos para las clases trabajadoras y medias, tuviera un doloroso episodio en nuestra querida Costa Rica.

El tema de que de cada dos colones que el Gobierno necesita para funcionar un colón lo tenga que pedir prestado, es una cuestión sumamente preocupante. Pero pensamos que ese colón está “en la calle”: se evade, se exonera por privilegio, se acumula en pocas manos. Por aquí debemos empezar, antes de hablar de más y nuevos impuestos; y no por seguir golpeando a “los y las de abajo”, incluidas las capas medias.

Impuestos y clase trabajadora (parte 3)

Al pueblo, especialmente a su clase trabajadora, nos tienen atemorizados con el “coco” del déficit fiscal. Así lo sostienen algunos expertos en las ciencias económicas, profesionales con alta sensibilidad social y que no están matriculados con ese dogma dominante, el cual impone que son las personas las que deben estar al servicio de la Economía; sino que debería ser todo lo contrario, es decir, que la Economía debe estar al servicio de la gente.

Esos criterios expertos indican que el asunto del déficit fiscal que sufre el Gobierno no es en estos momentos un asunto que podamos denominar como una catástrofe, aunque sí debe preocupar; pero ni la inflación está disparada, ni las tasas de interés se han vuelto abusivas.

Es muy probable que de estas cosas usted no tenga mucho conocimiento, tal como sucede con quien esto escribe. Pero si, por ejemplo, a la clase trabajadora asalariada del sector Privado de la economía le acaban de recetar un 3.17% de “incremento” salarial, valedero para el primer semestre del próximo año 2012, es porque la in-

flación está baja y, por tanto, el tan mentado y traído déficit fiscal no está tan grave como nos lo pintan.

Por otra parte, la circunstancia de que la inflación esté baja, más la circunstancia de que el déficit fiscal no está fuera de control y eso de que las tasas de interés estén “estables”, no niega la grave realidad de que el poder de compra del salario sigue sin recuperarse lo necesario como para que se convierta en uno de los factores clave que puede y debe aportar a atajar el grave problema nacional que representa el crecimiento de la desigualdad.

Si bien es cierto habrá de ahora en adelante una nueva fórmula de cálculo para la fijación del salario mínimo, en lo que respecta a la clase trabajadora asalariada del sector Privado, que podría abrir espacio para que este aumento semestral pudiera ser menos indigno, lo poco que se avance al respecto se esfumará más rápido de lo que pensamos, ante nuevas cargas tributarias con carácter regresivo, como lo puede representar la transformación del impuestos sobre las ventas en impuesto al valor agregado (IVA), y la variación que ello conlleva de un 13 a un 14%.

Tratamos de relacionar todo esto con el paquete de impuestos que el Gobierno tramita en la Asamblea Legislativa, que tiene el decidido apoyo de varios distinguidos integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Ciudadana (PAC), ante el acuerdo político al respecto de la señora Presidenta Chinchilla Miranda con don Ottón Solís Fallas.

No se puede negar que varias de las proposiciones que está incluyendo dicho paquete de impuestos tienen un sesgo de progresividad que merece resaltarse. Por ejemplo, los casos de renta mundial, renta global e impuestos a las transacciones financieras (tasa Tobin o impuesto “Robin Hood”), son avances relevantes por más reservas que se generan en cuanto a su implementación real, impacto recaudatorio, timidez de la medida y retardación de emisiones reglamentarias, una vez establecida su naturaleza legal dentro del sistema tributario.

Pero, la única forma de que el pueblo trabajador, “los y las de abajo”, pudiera comprender que el paquete de impuestos actualmente en trámite legislativo no les afectaría, es haciendo una división de este, de forma tal que solamente se tramiten, por ejemplo y entre otras, aquellas nuevas disposiciones tributarias que tengan un carácter progresivo; es decir, las que están dirigidas a las grandes rentas y capitales que se generan y se acumulan tanto dentro del territorio nacional como fuera de él.

Por ejemplo, sacar de ese paquete de impuestos lo que es el IVA será una clarísima señal de que, por primera vez, quizás, el hilo no se reventará por su parte más delgada, percepción ciudadana que se potenciaría si, por ejemplo, se establece una comisión nacional multisectorial para discutir el tema de la evasión tributaria en todas sus formas y el tema de las exenciones impositivas de toda naturaleza.

En otro orden, muchísimo hay que hacer en materia de reforma del Estado sin sacrificar el empleo, por ejemplo: así como en redefiniciones estratégicas compartidas con la ciudadanía, en materia de decisiones sobre gasto y sobre políticas de inversión.

Por supuesto que estas sencillas aportaciones nos habrán de calificar para recibir una “cajita blanca”, pero es que no podemos, como país, seguir tomando decisiones que en vez de redistribuir la riqueza, más bien, faciliten su concentración. Por lo menos, que lo hagan sin nuestra complicidad, ni tácita ni explícita.

Acéptenos usted esta “desviación” del tema. Tenemos muchísimo que aprender acerca de las razones de la reelección de la señora Cristina Fernández Wilhem, al frente de Argentina, quien ha de continuar en la presidencia de esa hermana nación latinoamericana.

La clase dominante costarricense, esa que tiene la hegemonía del poder político real en nuestra sociedad, debería documentarse acerca del éxito político de procesos latinoamericanos que le están dando gran prioridad a lo social (la Economía al servicio de la gente y no al revés); así como enorme prioridad a la redistribución del ingreso, la participación democrática ciudadana, la integración regional autonómica, el fortalecimiento del mercado interno expandiendo la capacidad de compra del salario y democratizando el acceso a la información con alternativas de comunicación que les hacen frente a los latifundios mediáticos. Pero esto, que por ahora es un sueño en el caso tico, deberá hacerse desde abajo. Ojalá entendamos este desafío.

Presentación a cargo de Jordi Prat, Asesor Ministerio de Hacienda

Bueno, muchas gracias, en realidad este último mes ha sido muy intenso en el Ministerio, hemos tenido un proceso en el que se ha intensificado un diálogo con diferentes sectores y la Comisión fiscal está a punto de dictaminar y ver todas las mociones y hay un proceso de revisión de estas y estaría entrando en el plenario la semana entrante el proyecto.

El proceso ha sido muy largo. La discusión no es que empezó hace un mes o hace 2 meses, sino esto ha sido un proceso en que la última reforma fiscal que tuvimos fue en 1996 y después tuvimos un largo periodo del 2002 al 2006 en que se discutió una megareforma. Nosotros lo que hicimos fue plasmar la primera propuesta, las variables claves de esto y ahora estamos con una nueva versión, porque esto es un texto vivo básicamente y entonces esta presentación tiene varias partes. Una de ellas es básicamente ubicarnos en el contexto actual porque tenemos que ubicarnos donde estamos, cuál es la situación, después hablamos un poco de la reforma y finalmente podemos hablar de los acuerdos de la semana pasada.

Me podría extender en toda la reforma, pero no tendría 20 minutos sino mucho más. El compromiso del Gobierno tiene ciertos pilares como seguridad ciudadana, el bienestar social, el ambiente, la competitividad; queremos mejorar la infraestructura y, sobre todo, somos conscientes de que uno no puede tener todo esto si no hay una sostenibilidad fiscal, porque si la deuda se nos va para arriba, en algún momento esto colapsa. Entonces, ¿cuál es el contexto? Básicamente el Gobierno tiene un alto déficit fiscal, un gasto recurrente financiado con deuda, inflexibilidad del gasto para enfrentar embates de poder internacional y, a lo largo de los años, hemos estado acumulando ciertas cosas, como por ejemplo el gasto tributario (exoneraciones).

Un estudio que hicimos, en conjunto con la UNA, nos da que el nivel de exoneraciones en Costa Rica es de casi del 6% del PIB; entonces esos números son lo bastante grandes, y además tenemos el gran problema de que tenemos obligaciones de gasto sin nuevos ingresos para el Gobierno. Entonces, esta combinación de cosas nos hacen ver que el panorama sea bastante complicado y en general.

Muchas veces nos dicen y se critica de que Costa Rica de todos modos paga impuestos altos, entonces para qué una reforma tributaria; deberíamos hacer otra cosa, controlar el gasto mejor, etc. El control de gasto es una obligación, pero la crítica de que si Costa Rica tiene una alta carga tributaria claramente, si lo comparamos con Latinoamérica, vemos que estamos de la mitad para abajo. Una de las críticas que se hace es que esto no es justo porque si agarramos y consolidamos todos los ingresos, entonces Costa Rica tiene un ingreso mucho más alto, pero si yo agarro y vuelvo a

ordenar todo esto por ingresos totales, Costa Rica vuelve a quedar de la mitad para abajo, con la salvedad de que, por ejemplo de que muchos países tienen cargas tributarias bajas, tienen otros recursos que se llaman recursos no renovables; entonces tienen petróleo, gas; entonces Venezuela, la parte morada, son estos recursos que no son tributarios. Que son ingresos porque encontré petróleo.

El caso de Ecuador, México, Venezuela, Paraguay también tiene gas y Panamá por el canal; entonces vemos que esta carga tributaria no es alta y a eso sumémosle que las ambiciones que tenemos como país de tener educación alta, seguridad, pueda tener un buen sistema de salud, etc., hace que uno necesite tener una carga tributaria más alta. El debate nunca ha sido o no es que debemos de tener un gasto más bajo, no estamos pensando que Costa Rica debería tener en vez de un gasto de 20, un gasto de 15. La discusión es cómo hacemos para financiar bien muchos de los gastos que tenemos.

Este gráfico nos muestra qué es lo que ha pasado desde 1994 hasta el 2010 y, como vemos, muchos países lo que tienen es que las cargas tributarias han ido subiendo en el tiempo, pero si vemos a Costa Rica la carga tributaria básicamente ha estado casi fija, ha subido un poquito en todo este tiempo; que la carga tributaria no ha subido, a veces ha pasado que sube, pero esto ha sido temporal, vemos como ejemplo que pasó con el déficit fiscal y la evolución ingresos - gastos desde el 2004 y vemos que, mientras los ingresos fueron subiendo entre el 2004 y 2008, llegaron al 15.7; después vemos que todos los ingresos cayeron casi 2 puntos del PIB durante la crisis del 2009.

Uno de los argumentos que se usaban cuando estábamos proponiendo la reforma era que la gente decía si ya llegaron a 15 puntos del PIB los ingresos tributarios y algo, entonces esperemos a que la economía rebote y entonces vamos a subir. Uno de los años en que los ingresos subieron dramáticamente: 2006, 2007, 2008, la economía venía volada y entonces, por una cuestión estructural, un sector inmobiliario venía creciendo a pasos agigantados del 8%. Entonces cuando se cae no tenemos un nuevo rebote que básicamente fue como una burbuja. Ahora nos pega la crisis del 2009, se ajustan gastos corrientes, se ajustaron salarios de docentes de 371000 colones al mes a que va a ganar más o menos 570000 y además se expandieron programas sociales por que en la vorágine de la crisis había que hacer algo para evitar que Costa Rica cayera en el vacío. Sin embargo, cuando se expandieron estos programas se aumentaron los salarios; entonces tenemos un aumento de gastos permanente que a veces el supuesto era que los ingresos iban a rebotar, iban a subir, entonces estábamos en una situación buena. Sin embargo los ingresos nunca se materializaron, entonces tenemos un déficit creciente.

Tenemos que el déficit del 2011 va a llegar al 5.3 de PIB, que es más o menos un millón de millón de colones que tenemos de déficit; entonces cuando uno empieza a ver la escala del problema, sabe que hay que hacer algo; todos estamos de acuerdo en que tenemos que hacer algo, simplemente tenemos diferentes formas de enfrentar este problema, y si no hacemos nada, o si hacemos simplemente una contención del gasto, como hemos estado haciendo, el déficit va a seguir creciendo y va a llegar al 5.5 del PIB, que es lo que tenemos proyectado en el presupuesto del 2012.

Otra cosa interesante que pasó es lo que muestra el gráfico en la línea azul; son los ingresos, la barra celeste son los gastos corrientes y la parte azul oscura son los gastos de capital y entonces nosotros tenemos acá que se pasa la Ley de Administración Financiera que dice que uno no puede financiar gasto corriente con deuda. Entonces vean que lo interesante acá es que se para esta ley y cuando yo veo que desde el 2001 para atrás va a ser la misma cosa, nunca hemos logrado financiar todo el gasto corriente con ingresos sanos; solo en 2 años en que el ingreso venía disparado en el 2006, 2007, 2008, entonces tenemos una situación que es estructuralmente mala, siempre financiamos gasto corriente con deuda y en 2012 eso va a ser más o menos 900000 millones de colones lo que tenemos financiado el gasto con deuda; entonces este es otro problema que tenemos que enfrentar y el problema es que este gasto corriente tiene mucha inercia por la dinámica del sector público.

Ahora y ya con esto vamos a ir cerrando la parte de la introducción; ahora esto es algo bien interesante porque siempre hablamos del gasto, pero ¿porqué no recortamos gasto? Bueno, hicimos un trabajo en el Ministerio porque por cada colón que uno recoge de impuestos ¿cuántas son las obligaciones de gasto que tenemos? Entonces, agarramos el presupuesto del 2002 y resulta que por cada colón que yo agarro, tengo obligaciones de gasto de forma amplia del presupuesto de 1.83, o sea, si uno quisiera mantener los gastos constantes, los gastos del mismo nivel, tendríamos que tener una reforma; o sea, esto no es tan así, una reforma de casi duplicar el ingreso para poder tener todos los gastos que son más o menos constantes cubiertos y viene una parte que es la amortización. Esto no genera deudas, sino que son obligaciones que, por ejemplo acá, entonces tenemos una gran parte que son pensiones que no se pueden recortar; una gran parte de los salarios que no se pueden tocar.

Después tenemos destinos constitucionales, destinos específicos legales, el servicio de deuda que mucha gente dice: Bueno, ¿para qué pagamos la deuda? no paguemos la deuda, que deberíamos estar pagando intereses que se podrían pagar para otra cosa. El problema de no pagar la deuda es que cuando yo quiero volverme a financiar porque tengo un hueco, nadie me va a querer prestar; entonces lo que tengo que terminar haciendo es recortar el gasto de manera desordenada, porque simplemente no tengo financiamiento para esto.

Es muy interesante que más adelante vayamos a tener una discusión de estas y es un poco el tema de que nosotros en el Gobierno central somos el 40% del gasto total del sector público y de esto tenemos más control sobre el tema. Hemos hablado de entrarle a la parte del resto del sector público; esa es la parte más grande y tiene muy pocos controles y en el gasto del gobierno central tenemos otros como protección social, el orden público, amortizaciones, educación, etc.

El otro tema interesante es que tenemos exoneraciones altamente regresivas. ¿Qué significa esto? Bueno, que logramos a veces y decimos que queremos ayudar al más pobre o al de menos ingresos y resulta que hacemos una exoneración que favorece no solo al de menos ingresos sino al de más ingresos; por ejemplo, ahora no se gravan los servicios, entonces ¿quiénes son los que menos usan los servicios? Por ejemplo, ahora no se gravan los ingresos, entonces ¿quiénes son los que más usan los servicios?, el abogado, el médico el ingeniero el economista. Vemos cómo se distribuyen las exoneraciones en el IVA nada más y esto es lógico porque normalmente las gentes de mayores ingresos son las que más consumen. Cuando yo consumo más y consumo cosas que están en la canasta básica, voy a beneficiarme de que esté exonerada la canasta básica. Entonces depuramos la canasta básica y sacamos varias cosas; entonces antes teníamos exoneraciones bastante generales, como el pescado y sus partes, entonces entraba todo tipo de pescado y se iba el salmón y se iba el caviar, se hablaba de crustáceos y que se iba ahí camarones jumbo, la langosta etc.

Estamos haciendo una depuración para tener una canasta básica que refleje el consumo de la gente de menores ingresos y no una canasta desordenada. Esto es un poco el proceso de reforma; si yo no hago nada con la reforma, contengo el gasto, hago algo, la deuda va creciendo y sería la deuda roja. Al principio de la semana pasada, teníamos una reforma tributaria que daba 2 puntos del PIB; entonces tenía la línea azul. Y hoy tenemos una reforma que está entre 1.5 y 1.8, entonces la deuda va a terminar más o menos, en 37%. Ahora ¿cuál es el marco de la política nacional de sostenibilidad fiscal? Porque lo que estamos haciendo acá una de las críticas que nos hacen siempre es una reforma tributaria, pero no estamos haciendo nada más. La política nacional es austeridad fiscal, esta tiene 2 ramas fuertes, una es el tema de gasto y la otra el tema de ingreso, y en el tema de gasto debemos tener una prioridad estratégica.

Tenemos varios proyectos a punto de empezar, incluyendo la carretera a San Carlos, Chilamate-Vuelta Cooper y otras cosas. Hay un esfuerzo fuerte en contener el gasto corriente, y además estamos buscando nuevas formas de financiamiento. En el otro lado, tenemos una lucha fuerte en contener el gasto corriente y además contra el fraude y la evasión fiscal, queremos fortalecer el marco legal; entonces tenemos el fortalecimiento de gestión tributaria aduanera y finalmente consolidamos el esfuerzo con la reforma tributaria.

Y esto es un poco la agenda legislativa; vemos que tenemos partes que son fortalecimiento para mejoras en los procesos, y cosas que financiamos y en rojo son los impuestos o los proyectos que tienen cargas impositivas. Y, además, presupuesto nacional.

En la solidaridad tributaria básicamente tenemos tres principios básicos de que hablamos: equidad, simplicidad y suficiencia. El tema de suficiencia está un poco en duda porque la deuda no está nivelándose en el largo plazo y tenemos que hacer esfuerzos más grandes para lograr esa nivelación; es una reforma progresiva, no lo decimos nosotros, lo dice la universidad de Costa Rica y el Estado y la nación: es otra crítica que se nos hace, que aquí va terminar pagando todo el más pobre, la clase media y que el rico no va a pagar, pero los estudios nos dicen que eso no es así.

Entonces, para dar una pincelada sobre los acuerdos con el sector agricultura, básicamente les estamos dando una tasa preferencial del 2% para servicios relacionados con agricultura, excepto los servicios profesionales; se mantiene el tratamiento de tasa 0 para las exportaciones, algo que ya habíamos hablado; para la industria alimentaria dejamos una tasa del 2% para materia prima empaque, embalaje, maquinaria y equipo requerido para la producción de los productos que estén en la canasta básica.

Lo mismo en sector industria, el sector construcción, nos dimos cuenta de que necesitaban más tiempo para adaptarse en el largo plazo, básicamente en servicios para que la cosa no sea máscara. En la ingeniería, la arquitectura, la topografía aquí en el sector construcción vamos a tener un transitorio que en largo plazo llegará a un 14%, pero el próximo año solo tendrá un aumento del 4%; el segundo llegará a 7% y como en 10 años llegaremos a los 14 puntos.

Y se mantiene la tarifa de traspaso de bienes inmuebles del 1.5 para viviendas; en la propuesta teníamos que fuera de 50 millones; hicimos un estudio y la casa media alta que está en los 78 millones y ahí es donde no estamos aplicando el impuesto. Un par de cosas más: vamos a dar un ciclo de 3 meses porque desde que la persona factura hasta que la persona recibe el dinero efectivamente, es de 3 meses o más, en lugar de que fuera un mes estamos dejándolo para tres meses.

El último es que hay muchos proyectos a punto de empezar o ya empezaron y estos deberían quedar amparados bajo el régimen anterior, porque uno hizo toda la inversión, todo el estudio para el edificio de apartamentos, la casa y no es justo cambiarle la regla al juego y por eso el transitorio de 3 meses.

En el sector cooperativo se mantiene exonerando renta y se agarran los excedentes y se tratan como si fuera un salario. Y entonces tienen un año una exoneración de 680000 colones y estos bienes se van gravando en forma progresiva. Estas cosas son más técnicas, excepto el ahorro navideño y los pequeños ahorros que lo sacaba en diciembre; entonces para todo el mundo que reciba un ahorro de 80000 colones o menos, no va a estar gravado, junto con el ahorro escolar. Y los que van por encima de 80000 van a tener una tasa preferencial de 8%; el resto de rentas pasivas de capital estarían gravadas al 15%. Esta es una descripción rápida de qué estamos haciendo y dónde estamos actualmente.

Presentación a cargo de Luis Fishman, Jefe de Fracción Partido Unidad Social Cristiana

Condiciones necesarias para una Reforma Fiscal.

Propuesta para resolver el déficit fiscal: alternativas reales

Muy buenas noches señoras y señores.

La Fracción Parlamentaria del Partido Unidad Social Cristiana considera el tema de una reforma fiscal de la más alta importancia política partiendo de un concepto de solidaridad social real con todos: trabajadores y empresarios costarricenses, que merecen que el Gobierno de la República haga un uso racional y eficiente de los ingresos y del gasto público, al mismo tiempo que debe tomar la decisión de reorganizar el Estado costarricense para incrementar su eficiencia y eficacia en la producción de bienes y servicios públicos con el fin de atender debidamente las necesidades de los ciudadanos y sus empresas.

Primera parte: antecedentes de las propuestas del PUSC

Permítanme hacer un breve recuento del largo proceso de presentación de propuestas y de esfuerzos de diálogo que la Fracción Parlamentaria del Partido Social Cristiana ha tenido la iniciativa de someter a la consideración del Gobierno de la República desde el 15 de diciembre de 2010 (oficio DFL-075-2010), en el cual aportamos 22 puntos iniciales para abrir un diálogo propositivo en política fiscal sobre la justificación de impuestos, racionalidad y buen uso del gasto.

En una presentación que realizamos ante la señora Presidente de la República y miembros de su Gabinete en la Casa Presidencial el 17 de enero de 2011, fijamos nuestra posición con el fin de contribuir a gestar una visión de Estado, que en materia tributaria y de gasto permita disminuir desigualdades sociales y contribuya al desarrollo económico y social de todo el territorio nacional. Esta visión la sustentamos

con el aporte al Gobierno de la agregación de partidas presupuestarias de todos los entes estatales—con el apoyo técnico de la Contraloría General de la República—. Se demuestran usos exagerados, injustificados e ineficientes de recursos públicos, aunado a la ausencia de procesos de reorganización institucional, evaluación y de rendición de cuentas, que evidencian la ausencia de políticas de Estado para un uso racional y eficiente de los recursos públicos, muchos de los cuales coadyuvarían a disminuir sustantivamente el déficit fiscal.

Como consecuencia de ello, y de conversaciones que sostuve con la señora Laura Chinchilla Miranda, Presidente de la República, se autorizó por parte de ella un proceso de negociaciones que culminaron con un documento consensuado entre el Ministerio de Hacienda y mi Despacho, el cual se le envió a la señora Presidente por el oficio DLF-157-2011 del 26 de abril de 2011. Se estableció un cronograma para ejecutarse en plazos máximos de 60 a 120 días, sobre temas vitales de ingresos, gasto público y reorganización estatal. De forma inexplicable y como consecuencia de nuestra participación en la conformación de la Alianza por Costa Rica que gestamos en la Asamblea Legislativa, el Gobierno de la República deja en el abandono por casi sesenta días los acuerdos que habíamos logrado y que favorecían al Gobierno y al Estado costarricense.

Posteriormente, en una reunión en mi oficina con la participación del señor Fernando Herrero, Ministro de Hacienda y el señor diputado Francisco Chacón González del Partido Liberación Nacional celebrada el 17 de junio de 2011, el señor Ministro de Hacienda aceptó la integralidad de nuestra propuesta lo cual confirmó en conferencia de prensa, ante más de 20 periodistas de medios nacionales, comprometiéndose a notificarme al día siguiente, de forma pública, quiénes serían los integrantes de las comisiones de trabajo.

Debimos de esperar dos semanas más sin respuesta. El sábado 2 de julio el Ministro de Hacienda me envió un correo electrónico, haciendo algunas modificaciones al documento y proponiendo la conformación de las comisiones de trabajo. Las observaciones a su propuesta y nuestra aceptación se formalizaron por medio del oficio DLF-210-2011 del 7 de julio de 2011. Si el Gobierno de la República hubiera cumplido estos acuerdos, si hubiera tenido la voluntad política, hoy tendríamos no un paquete regresivo de impuestos, sino una reforma tributaria en curso aparejada a procesos de contención del gasto, a una mejor recaudación y al inicio de procesos de reorganización del Estado, que veremos de forma resumida en la cuarta parte de esta presentación.

Segunda parte: origen del deterioro de las finanzas públicas

Logros de un esfuerzo nacional. Para el año 2007 cristalizan de forma positiva los esfuerzos y sacrificios realizados para mejorar las finanzas públicas durante el período 1998-2006: a) se gestaron políticas serias de contención del gasto; b) se incrementaron los ingresos fiscales con nuevos sistemas de recaudación y c), se redujo el déficit fiscal del -2,4% al 0.6 de superávit como proporción del PIB, entre los años 2004 al 2007. Se logró reducir la deuda pública del 41,1% al 24,7% como proporción del PIB en ese mismo período. En el año 2001 modificamos el artículo 11 de la Constitución Política elevando a rango constitucional la rendición de cuentas y aprobamos la Ley N.º 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, que entre muchos avances establece en su artículo 6º la prohibición de financiar gastos corrientes con ingresos de capital.

Alteración del buen uso del gasto público. La orientación principal de la política fiscal a partir del año 2006 es el aumento de la planilla estatal de forma desmedida, como un concepto clientelista para favorecer al PLN en el proceso electoral del año 2010, renunciando a enfrentar, con el fomento de las inversiones, la crisis financiera internacional del año 2008. El Gobierno Central —ministerios y poderes—, incrementan la planilla en 25286 plazas —un 25.12%—, entre los años 2006 al 2012. En las instituciones descentralizadas ocupan 21264 nuevos trabajadores con un crecimiento del 32,69%. En ese período se abren 46550 plazas para un crecimiento total del 28,09% de la planilla estatal que, en un marco de diversos regímenes de empleo y múltiples incentivos, dispara de forma abrupta el pago de la planilla.

Ello explica que la partida Remuneraciones del Gobierno Central —ministerios y poderes creciera de 720256 millones de colones en el año 2007, a 1 billón 743075 millones, y en el total del Estado de 1.88 a 4.09 billones de colones del 2007 al 2011. Obsérvese el desinterés de contención de gasto que, contratando 46550 plazas nuevas, el pago de horas extra crece de 73524 millones en el año 2007 a 151328 millones en el año 2011. Lo anterior conduce a un incremento del gasto corriente financiado con deuda: de -218-300 millones en el año 2008 a un estimado inicial de 877936 millones de colones en el año 2012, y de un déficit fiscal del Gobierno Central que rondará el 5.5% del PIB en el año 2012, lo que incrementa de nuevo el monto de la deuda interna.

Tercera parte: Ineficiencia en el gasto, gastos crecientes y superfluos

Como si ello fuera poco, descubrimos el velo de un nuevo submundo de clientelismo político promovido por el PLN —que se apareja al crecimiento desmedido de la planilla estatal—, que hemos denominado “**La Planilla Paralela**”. Se refiere a pagos por consultorías y asesorías bajo la subpartida “Servicios de Gestión y Apoyo”. En todo el sector estatal esta partida crece un 219.36% al pasar de 138830 millones en el año 2007 a 443366 millones de colones en el año 2011, casi el equivalente del déficit fiscal del año 2011.

Al mismo tiempo, recogimos las denuncias de la Contraloría General de la República, en relación con los **superávits**, los cuales totalizaron 1,56 billones de colones para el año 2011, de los cuales 857127 millones de colones son parte del superávit libre y 704891 millones de colones al superávit específico. Hemos solicitado que se defina qué se comprende por cada definición y que se revise su justificación, tanto para poner orden como para trasladar al Gobierno Central aquellos que no se justifiquen, no obstante que somos concedores del desinterés de que los jefes de las instituciones no quieren que les limiten gastos superfluos o les redestinen recursos ociosos.

Por otra parte, los recursos comprendidos en la partida “**Sumas Libres Sin Asignación Presupuestaria**” (ingresos reales o previstos que no tienen contrapartida de gasto), promediaron 343944 millones entre los años 2009, 2010 y 2011, equivalentes a un 68% del déficit del Gobierno Central del 2011.

Ante la afirmación del INS y de la Secretaria de la Autoridad Presupuestaria de que los 220822 millones que tenía el ente asegurador en el 2011, destinados para reservas y contingencias por siniestros, con el respaldo documental de la CGR demostramos que la casi totalidad de ese monto fue destinado al gasto corriente, según modificaciones presupuestarias ejecutadas por el INS.

Hemos denunciado excesos sin control en el gasto público consolidado y en el Gobierno Central. Por ejemplo, en **publicidad y propaganda** en el año 2007, se presupuestaron en todo el Estado un total de ¢24926 millones, lo que creció de forma desmedida hasta alcanzar ¢51403 millones de colones presupuestados para el año 2011, un crecimiento del 106,2%, sin reparo alguno sobre la “crisis fiscal”.

La misma actitud gubernamental se evidencia sobre las partidas de **Transporte y Viáticos al Exterior** que, sumadas, representaron ¢3790 millones ejecutados en el año 2007, lo que ascendió a ¢10466 millones presupuestados en el año 2011; un crecimiento del 176,15%, mientras el índice de Precios al Consumidor tiene una variación de 46,17 puntos en ese mismo período,

Asimismo, hemos señalado la ausencia de políticas de Estado en diversas áreas —lo que encarece la compra de servicios—, por ejemplo, en materia de **capacitación**. Mientras el Instituto Nacional de Aprendizaje tiene un superávit libre de ¢26326 millones en el año 2010 y de ¢? en el año 2011. Podríamos definir, con el concurso del Ministerio de Educación, del INA, de las universidades y de la Dirección del Servicio Civil un programa nacional de capacitación para funcionarios del sector público, en mejora de programas y reduciendo costos.

En materia de **alquileres**, la carencia de Políticas de Estado evidencian la necesidad de una política para construir edificios públicos en el marco de un sistema urbanístico integrado con los fines de disminuir el pago de alquileres y brindar a los ciudadanos un mejor y más fácil acceso a los entes estatales. Pasamos de pagar ¢27157 millones en el año 2007, a un estimado de ¢64634 millones en el año 2011. Fenómeno similar ocurre con el **alquiler, compra, mantenimiento, materiales y servicios de desarrollo de software para equipo de cómputo**, ámbito de compras en el que se carece de una política nacional para 319 entes estatales. Un sistema de compras único podría mejorar la calidad de los productos y bajar su costo. Pasamos de compras anuales en el año 2007 de ¢169089 millones a ¢292784 millones en el año 2011.

Un estudio elaborado a solicitud del Gobierno de Costa Rica por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo presentado en el año 2010, reveló que si el Estado costarricense tuviera **un sistema integrado de compras** podría obtener economías cercanas a los 500 millones de dólares anualmente, es decir, una cifra cercana a los ¢260000 millones de colones por año.

Cuarta parte: el Plan B: resumen de los temas presentados y convenidos con el Gobierno de la República desde abril de 2011

Tema 1: Superávits, excedentes y utilidades: (1.4 billones de colones anuales de superávits como promedio durante los últimos dos años)

Se debe revisar caso por caso las instituciones que tuvieron el **superávit libre** más grande —incluyendo en el INS los excedentes sobre las reservas mínimas y excedentes de los bancos estatales— y proponer el mecanismo legal que permita su traslado al Gobierno Central, si no afecta programas vitales de la institución o están destinados para obras de inversión en curso de ejecución y cumplimiento de obligaciones financieras.

Asimismo, deben analizarse técnica y jurídicamente las partidas denominadas “Superávit Libre” y “Superávit Específico” y definir con precisión los conceptos que se incluyen en ellas. En el caso de los **superávits específicos**, revisar cada una de las leyes, decretos y directrices generadoras de ingresos con destinos específicos para determinar si los fines para los que se concibieron esos ingresos fueron o no cumplidos, si los ingresos son superiores a aquellos requeridos para los fines previstos las recomendaciones de modificación de leyes que procedan para girar el Gobierno esos recursos. Asimismo, identificar las instituciones y empresas públicas con capacidad de generar **excedentes y utilidades** y proponer la normativa que sea necesaria para que, al final de cada período presupuestario, los excedentes o utilidades se trasladen al Gobierno Central o se asignen al desarrollo de las entidades correspondientes.

Sumas sin asignación presupuestaria (400000 millones de colones anuales como promedio durante los últimos dos años) Se deben revisarlos entes estatales con los montos más altos en la Subpartida Sumas Libres sin Asignación Presupuestaria, y las modificaciones presupuestarias que ejecutaron contra esta partida estas instituciones durante los últimos 3 años, particularmente en el Instituto Nacional de Seguros”.

Asimismo, se debe solicitar una definición precisa de las sumas que se comprenden en esta subpartida a la comisión de Clasificadores integrada por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

La nueva planilla paralela: contratación de personal por las partidas “Otras Remuneraciones”, “Servicios Especiales” y especialmente la contratación de asesorías y consultorías por la partida “Servicios de gestión y Apoyo”, que crecen de 138000 millones de colones en el año 2007 a 443000 millones presupuestados en el año 2011.

Se trata de revisar la pertinencia de estas contrataciones para determinar si obedecen a criterios de clientelismo político o si tienen o no una fundamentación técnica y racional.

Transferencias: (1.6 billones de colones de transferencias corrientes). Revisar las subpartidas asociadas a las partidas de transferencias con el propósito de establecer si estas podrían ser sustituidas por métodos alternativos de financiamiento, y proponer las reformas normativas (legales o de otra índole) que se requieran. En los casos en que sea posible, deberá proponerse un mecanismo de financiamiento que se base en el cobro directo de los servicios a los usuarios que los reciben.

Financiamiento de las instituciones que prestan servicios al sector descentralizado -Contraloría General de la República y Procuraduría General de la República-, ambas con cargo presupuestario al Gobierno Central, las cuales deben atender más de 320 entes estatales, de los que más de 300 no contribuyen a su sostenibilidad.

Tema 2: Apoyo a los planes de control del fraude fiscal

Revisar los planes de control del **fraude fiscal en el impuesto de ventas** (estimados en un **2% del PIB**) y del **fraude fiscal en el Impuesto de las utilidades** (estimado en un **4% del PIB**), y proponer medidas adicionales, con objetivos y metas establecidas, conducentes a la disminución de la evasión fiscal de ambos y revisar los planes de control que el Gobierno de la República ha puesto en marcha para combatir el contrabando en las fronteras, puertos y aeropuertos y que recomiende medidas específicas.

Tema 3: Apoyo a los programas de disminución del costo de la deuda pública y revisión de las exoneraciones: las exoneraciones según estudio elaborado en el 2011 por la UNA y el Ministerio de Hacienda representan 1.08 billones de colones.

Sobre la base de un inventario de todas las exoneraciones vigentes elaborado por el Ministerio de Hacienda, indicando el costo anual aproximado de estas —, establecer la justificación y la pertinencia o no de cada una de ellas, y hacer una propuesta a la Presidencia de la República de cuáles se deben mantener y cuáles se deben eliminar. Asimismo, determinar el monto real, plazos e intereses de los **bonos del Gobierno de la República** en manos del sector institucional costarricense, y hacer una propuesta de las formas, plazos y montos en los cuales se pueden disminuir.

Tema 4: Apoyo a las políticas de racionalización del gasto y fortalecimiento de los sistemas de evaluación institucional

Se propone fortalecer el Ministerio de Planificación Nacional para establecer procesos de reingeniería organizacional que reduzca costos, duplicidades, mejoras en procesos de trabajo y mejoría en calidad de servicios (alquileres, capacitación, compra de equipo de cómputo y software, compras en general, etc.) Asimismo, el MIDEPLAN deberá diseñar un programa gradual de evaluación de sectores y regiones, y determinar cuáles instituciones no cumplen su misión y objetivos. Deben determinarse los recursos humanos para establecer un programa de reingeniería organizacional en el Estado a cargo del MIDEPLAN, CGR y Hacienda. Además, debe dotarse de los recursos para fortalecer MIDEPLAN, con el fin de tener la capacidad de establecer la planificación nacional estratégica, sectorial, regional, y programas de evaluación y actualización de la misión fundacional y objetivos de los entes estatales

Tema 5: Reorganización del estado, necesidades de planificación, inversiones y producción

Se propone que el Plan Nacional de Desarrollo sea elaborado por MIDEPLAN, y aprobado por la Asamblea Legislativa por períodos de 10 años y que el Presupuesto Nacional sea elaborado por períodos bianuales. Se propone reorganizar y fortalecer prioritariamente tres sectores estatales: el Sector Agropecuario (simple y fuerte), el MEIC para gestar de nuevo políticas industriales en todas las regiones del país y reorganizar el MOPT y sus Consejos para reducir costos y mejorar servicios.

En materia de inversión se propone levantar inventario de necesidades de inversión en cada región del país, y levantar un programa en las regiones de menor desarrollo de generación de producción, empleo, incluyendo inversiones públicas e inversiones extranjeras.

Reflexiones finales

Los foros realizados en el año 2011 durante el Programa *Diálogos sobre el Bienestar* y recogidos en la presente obra, se caracterizan por la diversidad en sus temáticas, pasando por temas electorales, de interés regional y rural y de relevancia estructural para la sociedad, política y economía de Costa Rica.

Para el programa es de fundamental importancia la diversidad, no solamente en las temáticas abordadas, sino en los puntos de vista de destacados expositores, lo cual permite un diálogo íntegro y respetuoso de temas coyunturales de la agenda pública y política costarricense. Claro que dicho diálogo se truncaría sin la presencia y participación de nuestro apreciado público.

Lo anterior refuerza el carácter variopinto del Bienestar, el cual se constituye en eje transversal y justificación para la existencia del programa. El bienestar se compone de un conjunto de factores que aseguran la calidad de vida de las personas y que garantizan las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En concordancia con esta línea, los temas electorales y de defensa de la democracia y de la autodeterminación de los pueblos siempre constituyen un tema primordial. En este caso, los foros sobre elecciones municipales y el balance del primer año de la administración Chinchilla permiten al público involucrarse en los procesos democráticos y construir sus propias versiones de lo acontecido en las urnas y de los esfuerzos sociales, políticos y económicos llevados a cabo durante el primer año del presente gobierno.

La desigualdad social y la pobreza son dos de los principales adversarios del bienestar de la sociedad costarricense, por lo cual se consideró su abordaje como prioritario. En este marco, el salario mínimo se convierte en uno de los pilares determinantes de una distribución justa o injusta de la riqueza. Durante el foro se brindó un acercamiento de la relevancia real de este factor, así como de cifras actuales y posibles caminos a seguir para mejorar las condiciones de los más desfavorecidos.

La discriminación positiva, es decir, la implementación de acciones a favor de las poblaciones minoritarias, vulnerables o desfavorecidas, se convierte en un componente principal de la construcción del bienestar. Por ello algunos foros se dedicaron a la discusión sobre esfuerzos en este sentido, concretamente en el tema de migración y de las acciones necesarias para lograr una sociedad integrada y el desarrollo local de una de las zonas más abandonadas del país, la Zona Norte-Norte.

El foro sobre migración e integración puso en evidencia los esfuerzos recientes del gobierno de Costa Rica para integrar la población inmigrante a la sociedad costarricense, con la apertura de la Subdirección de Integración y varios proyectos en esta línea, pero también los grandes vacíos y contradicciones a superar para la consecución de una verdadera integración. Es innegable el largo recorrido que debe atravesar el país y la responsabilidad de cada uno de los ciudadanos en la construcción de una sociedad más inclusiva.

El turismo transfronterizo ha sido una de las principales estrategias de desarrollo de la Zona Norte-Norte. Durante el foro se expusieron las deficiencias de la región y los retos a alcanzar, así como recomendaciones, estrategias y el potencial del turismo transfronterizo para mejorar el desarrollo de la zona. Este foro fue el primero que se realizó fuera de la Gran Área Metropolitana y se distinguió por la diversa representatividad y participación del público. La actividad evidenció la necesidad de abrir espacios de diálogo en zonas rurales y desfavorecidas, por lo cual nos hemos establecido como meta incrementar la frecuencia de la implementación del programa en las regiones.

Al terminar el año 2011, el debate sobre la reforma fiscal con la sociedad costarricense se mostró como una innegable necesidad. El foro permitió exponer las características, ventajas y desventajas de una reforma ampliamente debatida en los espacios políticos, pero desconocida en muchos aspectos para la población costarricense, y que a la vez podría afectar su cotidianeidad en su sentido más elemental.

De esta manera, las reflexiones que se incluyen en la presente edición se convierten en una excelente fuente de información para el entendimiento íntegro de algunas de las problemáticas más actuales y relevantes para el país, que se constituyen, a la

vez, en pilares de la construcción del bienestar. El lector podrá formarse una visión amplia e inclusiva de estas temáticas, y de esta manera construir su propia visión y propuestas para el mejoramiento de la sociedad costarricense.

Finalmente, concluimos estas reflexiones finales con un agradecimiento muy especial a todos los expositores y expositoras que con sus intervenciones nos ayudaron a comprender la realidad nacional y, por lo tanto, los principales desafíos del bienestar en la población costarricense. Igualmente agradecemos al Instituto Cultural de México, quien ha sido la Sede de las actividades realizadas en el marco del proyecto los *Diálogos sobre el Bienestar*, así como a los funcionarios/as de FLACSO Costa Rica y la Fundación Konrad Adenauer quienes hacen posible la vigencia del Programa con su apoyo.

Yajaira Ceciliano Navarro
Secretaria Técnica Programa Diálogos sobre el Bienestar
FLACSO Costa Rica

Graciela Incer Brenes
Coordinadora de Proyectos con la Sociedad Civil
Fundación Konrad Adenauer

Autores/as

- **Abelardo Morales Gamboa.** Investigador, FLACSO Costa Rica. Sociólogo. Comunicador Social e Internacionalista costarricense. Obtuvo su Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Costa Rica y el Doctorado en la Universidad de Utrecht en Holanda. Ha sido profesor e investigador de FLACSO desde 1989. Desde el año 2000 ha ejercido como Coordinador Académico de la Sede Costa Rica. Actualmente es miembro del Comité Directivo de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. También se desempeña como académico de la Universidad Nacional de Costa Rica y ha sido docente de varias universidades tanto en la región centroamericana como en México. Los temas de su especialidad han sido Migraciones laborales, Fronteras, Desarrollo social, Movimientos sociales e Integración regional.
- **Adilia Solís.** Presidenta Ejecutiva, Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS).
- **Albino Vargas.** Secretario General, Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).
- **Allen Cordero Ulate,** Investigador, FLACSO Costa Rica. Licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica. (1989) Exbecario del Social Science Research Council (SSRC). Doctor en Filosofía, bajo el programa de posgrado de la Universidad de Costa Rica. (2002), Ex becario senior de CLACSO. Investigador en la Sede Académica FLACSO-Costa Rica. Ha trabajado variedad de temas: estructuras familiares, impacto del turismo en las sociedades centroamericanas, sociedad y biodiversidad, entre otros. Es profesor en el Posgrado de FLACSO a nivel centroamericano donde ha impartido los siguientes cursos: “Identidades y subjetividades”, “Movimientos sociales” y “Metodología de la investigación”, este último curso en el programa de doctorado. Ha publicado sobre temas de género y familia, biodiversidad, turismo sostenible, entre otros.

- **Carlos Sojo.** Ph.D. (Doctorado) en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht en los Países Bajos y M.Sc. (Magíster Scientiae) en Sociología por la Universidad de Costa Rica Entre 2000 y 2008 se desempeñó como Director de la Sede Académica de FLACSO Costa Rica, donde actualmente funge como investigador asociado. Ha sido miembro del Comité Científico del Council for Researchon Poverty (CROP) del Consejo Internacional de Ciencias Sociales entre 2006 y 2008. En 2004 se desempeñó como Presidente del Comité Directivo de FLACSO. Ha publicado más de 25 libros y medio centenar de artículos sobre temas de política y desarrollo social. Sus publicaciones más recientes son: *Igualiticos. La Construcción Social de la Desigualdad en Costa Rica*, publicada en 2010 por FLACSO/PNUD. En diciembre de 2011 publicó por CEPAL-AECID *El Estado Bajo Escrutinio. Opinión Pública, Estatalidad y Desempeño Gubernamental en América Latina*. Actualmente se desempeña como Presidente y Consultor de Socioanálisis América Latina.
- **Celso Vargas.** Profesor, Instituto Tecnológico de Costa Rica
- **Dennis Cabezas.** Dirigente Sindical en la Central del Movimiento de Trabajadores/as Costarricenses C.M.T.C. Miembro del equipo de formación del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales -I.C.A.E.S.-. Asesor Sindical de la Coordinadora Unitaria Sindical, Magisterial y Comunal de Costa Rica -CUSIMA-. Vicepresidente del Consejo Nacional de Salarios de Costa Rica.
- **Eduardo Trejos.** Licenciado en Relaciones Internacionales, Consultor internacional, ex Director de asesores en la Asamblea Legislativa.
- **Francisco Morales Hernández.** Abogado y Notario, Diputado 1970-72. Ministro de Trabajo administración Oduber 1974-78. Ministro de Agricultura administración Monge 1982-86. Ministro de Trabajo administración Arias 2006-2009.
- **Freddy Montero Mora.** Subdirector General de la Dirección General de Migración y Extranjería.

- **Gerardo Vargas Rojas.** Licenciado en Derecho, Notario Público, Magíster en Derecho Ambiental. Actualmente es Abogado Litigante, Empresario, Presidente del Partido Unidad Social Cristiana, Vicepresidente de la Organización Demócrata Cristiana de América. Ha sido Asesor Parlamentario, Asesor Legal (INVU y Editorial Costa Rica), Presidente del Tribunal Ambiental Administrativo, Presidente Ejecutivo del IDA, Presidente de la Fundación Costarricense de Derecho Ambiental y de la Fundación para el Desarrollo Sostenible del Pacífico Central, Miembro de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas, Profesor Universitario.
- **Gustavo Adolfo Araya Martínez.** Director del Instituto Ciudadano. Director Public Affairs en Ipsos Public Affairs. Country Manager Costa Rica en GfK The Marketing Group. Senior Analyst en CID-Gallup.
- **Gustavo Gatica.** Profesor de la Universidad Nacional, investigador del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica.
- **Horacio Alvarado.** Alcalde, Municipalidad de Belén.
- **Hugo González Calvo.** Profesor e investigador universitario de la Universidad Nacional, catedrático desde diciembre de 1999. Es geógrafo con estudios en administración de empresas, con énfasis en mercadeo y turismo. Ha trabajado en diversas investigaciones y tiene publicaciones relacionadas con temas varios: la micro y pequeña empresa, la migración internacional, el turismo social y comunitario, la población y el ambiente y los estudios de opinión. Ha impartido cursos de grado y posgrado en diferentes universidades en temas varios.
- **Hugo Picado León.** Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Magíster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y candidato a doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Ha ejercido la docencia en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Latina de Costa Rica. Funcionario electoral desde 1993, actualmente se desempeña como Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones. Es autor de varias publicaciones sobre Estado de Derecho, democracia y elecciones.

- **Jordi Prat.** Asesor, Ministerio de Hacienda. Posee un Doctorado y Maestría en Economía por la Universidad de California, Los Ángeles.
- **Juan Manuel Cordero.** Viceministro de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- **Karen Porras Arguedas.** Presidenta Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).
- **Luis Fishman.** Jefe de Fracción, Partido Unidad Social Cristiana.
- **Luis Guillermo Solís.** Profesor catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Consultor internacional en temas de integración regional y gobernabilidad democrática; fue representante de la Secretaría General Iberoamericana para Centroamérica y Haití. Actualmente es dirigente del Partido Acción Ciudadana.
- **Luis Mesalles Jorba.** Obtuvo su doctorado y maestría de Economía en The Ohio State University, y su bachillerato en Economía en la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Presidente de Academia de Centroamérica, Socio-Consultor de Eco análisis y Gerente de La Yema Dorada. Participa en varias Juntas Directivas. Anteriormente fue Vicepresidente de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, así como profesor en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Studium Generale.
- **Thelma Herrera.** Empresaria, Los Chiles

Editoras

- **Yajaira Ceciliano Navarro.** Licenciada en Psicología (UCR), actualmente cursa una maestría en Psicología del Trabajo y de las Organizaciones en la Universidad Costa Rica. En FLACSO ha participado en distintos proyectos de investigación sobre temas como Cultura Tributaria, Masculinidad y Paternidad, Empleabilidad, Descentralización, Pobreza, Reforma Estatal, entre otros. Actualmente es la Secretaria Técnica del Programa Diálogos sobre el Bienestar y encargada de Extensión de la Sede Académica.
- **Graciela Incer Brenes.** Coordinadora de Proyectos con la Sociedad Civil en la Fundación Konrad Adenauer. Licenciada en Psicología por la UCR y estudiante de maestría en Derechos Humanos en la UNED. Ha trabajado en CUDECA (Culturas y Desarrollo en Centroamérica), para PNUD y UNIFEM, Fundación PANIAMOR, la Ciudad de la Investigación de la UCR y en docencia en la UCR. Ha trabajado sobre todo en el campo de los derechos humanos, en especial en género y derechos de la niñez.

