

# LA POLÍTICA DE ÉLITES Y LA POLÍTICA ECONÓMICA LA DEMOCRACIA EN COSTA RICA Y VENEZUELA\*

John Peeler Pérez\*\*

## I. INTRODUCCIÓN

Las dos democracias más venerables de América Latina, Costa Rica y Venezuela, han vivido tiempos duros. Como el resto de la región, desde principios de los 1980, ambos países han soportado el estancamiento y las crisis económicas. Las crisis económicas ayudaron a la terminación de muchos regímenes autoritarios durante los 1980, y hubo mucha preocupación de que las democracias podría ser aún más vulnerables, dada su dependencia del apoyo y consentimiento popular. Ambos regímenes fueron verdaderamente probados, el venezolano fue severamente sacudido, pero ninguno cayó.

Este artículo empieza con una revisión de datos económicos y sociales que dibujan las líneas de las crisis. Reseña las políticas de gobiernos sucesivos para buscar, con éxito imperfecto, solucionar las crisis. Que las crisis eran prolongadas, sugiere que muchas veces los intentos de solucionarlas sin embargo las intensificaron. Los productores de las políticas son los políticos; el artículo también analiza cómo ambos sistemas políticos funcionaron durante el periodo, y los roles que los líderes mismos, la élite política, desempeñaron.

El objetivo es preguntar en qué medida las estructuras económicas, sociales y políticas constriñeron las políticas económicas y, del otro lado, cuanto campo quedó a los líderes para acciones que podrían cambiar sus situaciones. Finalmente, hasta qué punto tuvieron campo para actuar, ¿Cuán efectivas eran las acciones tomadas? Ampliamente, intentaré mostrar que: (1) las condiciones económicas globales hicieron inevitable que ambos países experimentarían severas crisis económicas; (2) las estructuras sociales no igualitarias hicieron que ambas crisis fueron peores; (3) partidocracias fuertes que antes estabilizaron las democracias limitaron la flexibilidad y la capacidad de responder de los dos sistemas políticos; (4) las élites políticas sin embargo detuvieron un espacio considerable para hacer política autónomamente; (5) la élite costarricense se desempeñó mejor que su contrapartido venezolano al formar políticas efectivas dentro de los límites estructurales que enfrentaron.

## II. LA CRISIS GLOBAL

Ya queda obvio que los años 80 eran, para la gran parte del tercer mundo y especialmente para la mayoría de América Latina, "la década perdida," tiempo de estancamiento o declive económico. En el Cuadro 1, Gert Rosenthal utiliza datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para mostrar el estancamiento brusco y duradero del producto bruto doméstico per capita de la región entera, hasta por lo menos 1995. En la década entera, pocos

CUADRO 1  
DATOS ECONÓMICOS SELECTOS

AÑO	COSTA RICA	VENEZUELA
<b>Producto Bruto Interno per cápita</b>		
1980	1990	4020
1983	1020	4750
1985	1400	3800
1986	1775	2846
1987	1650	3200
1988	1807	3008
1989	1851	2698
1990	1865	2830
1991	1857	3034
1992	1943	3142
1993	2010	3103
1994	2049	2965
1995	2052	3024
<b>Crecimiento anual per cápita</b>		
1971-80	2.5	0.8
1981-90	-0.5	-2.2
<b>Distribución de Ingreso por quintiles</b>		
20% más pobre	4.0	4.8
40% más pobre	13.1	14.3
20% más rico	50.8	49.5
20% más rico/ 20% más pobre	13	10

FUENTES: Inter-American Development Bank (1997); *WORLD GUIDE* (1996); Vilas (1995, 121); Ramos (1996, 143).

\* Presentada en una versión previa en el Congreso Internacional de Americanistas, Quito, Julio 1997.

\*\* Departamento de Ciencia Política, Bucknell University.

países siquiera lograron tasas positivas de crecimiento, y estuvo mejor en los 80s que en los 70s.

La deuda externa creciente fue tanto causa como efecto de la crisis. Entre 1980 y 1989, en América Latina y el Caribe, la deuda externa como porcentaje de producto bruto nacional creció del 35 al 46 % (Banco Mundial, 1991, 251). Un impulso grande inicial fue el alza brusca de los precios petroleros en 1979 y 1980. En muchos casos, el alza estaba emparejada con estancamiento o declive de precios de exportación para bienes tales como el café o los minerales. Los resultados, para la mayoría de países, fueron crisis gemelas, de pagos internacionales, y del presupuesto gubernamental. En una segunda etapa, países exportadores de petróleo, como Venezuela y México, se veían afectados cuando los precios petroleros cayeron, falsificando así las proyecciones optimistas que habían apoyado un endeudamiento masivo. Irónicamente, los países importadores de petróleo se endeudaron para pagar los precios altos, y poco tiempo después, los exportadores se endeudaron cuando cayeron los precios. Complicando aún más la coyuntura, las tasas globales de interés alcanzaron niveles sin precedente durante el mismo período, creciendo así la carga sobre los países deudores.

Ambas categorías de países, importadores y exportadores de petróleo, se encontraron así en crisis debido a cambios globales que no controlaron. Una respuesta unificada por parte del tercer mundo habría podido someter el sistema mundial financiero, pero los Estados Unidos y otros gobiernos de países industriales avanzados, juntos con líderes mundiales financieros, insistieron exitosamente en tratar aisladamente cada país. Como casos aislados, la gran mayoría de gobiernos no tuvieron otra opción, a fin de cuentas, que acudir al Fondo Monetario Internacional para arreglar sus problemas de balanza de pagos. El FMI, reflejando el flamante "consenso de Washington," entre donantes mayores de ayuda, exigió cada vez más tanto la liberalización de comercio como la reducción del tamaño y funciones del estado, como condiciones para préstamos. Típicamente se argumentaron que el viejo modelo de desarrollo, con la sustitución de importaciones y un estado bien fuerte, se había agotado, y tenía que ser repuesto por un modelo neoliberal de libre comercio y estado débil.

Consecuencia importante de este cambio básico de política económica, fue una redistribución marcada de recursos de los pobres a los ricos. Rosenthal (1996) ha demostrado que, para la mayoría de países latinoamericanos, la proporción de ingresos que correspondió a los más pobres decreció en los 80, mientras la de los más ricos se incrementó. También demuestra que el sector informal de la economía mostró el crecimiento mayor durante la década, aún cuando experimentó una baja real mayor de salarios reales. O sea que cada vez más gente fue empujada hacia el sector informal, donde se ganaba cada vez menos plata.

Estas fueron las condiciones que enfrentaron, en alguna medida, todos los países latinoamericanos. Las respuestas políticas variaban ampliamente, tanto en propósito, como en eficacia. En la mayoría de casos, cuando regímenes autoritarios rigieron al principio de la crisis, una consecuencia fue facilitar las transiciones a la democracia (Haggard y Kaufman, 1995). Costa Rica y Venezuela, ya con regímenes

democráticos al principio, enfrentaron los mismos retos, pero no hubo cambio de régimen.

### III. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL

Desde 1980, Costa Rica ha tenido una experiencia económica significativamente mejor que Venezuela. Después de una crisis severa al principio de la década, coincidente con alzas en precios petroleros y la crisis de deuda del tercer mundo, Costa Rica aproximó su nivel anterior hacia 1988, y alcanzó su nivel de producto bruto interno per capita hacia 1993. El Cuadro 1 muestra el PBI per capita desde 1980. Nótese que la cima venezolana coincide con el mínimo costarricense, reflexión directa de la dependencia "tica" de importaciones de petróleo. El Cuadro 1 muestra también que en ambos países, el PBI per capita creció en los 70 y disminuyó en los 80; Venezuela empeoró en ambas décadas, a pesar de la percepción común de los años 70 como de bonanza.

CUADRO 2  
INCIDENCIA DE LA POBREZA

Año	Costa Rica			Venezuela		
	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional
1980	16	28	22	18	35	22
1990	22	25	24	33	38	34

FUENTE: Ramos (1996, 142).

El producto interno bruto, sin embargo, no dice nada sobre la distribución de recursos. Otros datos iluminan esta cuestión. En el Cuadro 2, los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe muestran que la pobreza se ha hecho más extensa tanto en Costa Rica como en Venezuela entre 1980 y 1990. Sin embargo, en Costa Rica este cambio fue limitado a la población urbana, mientras sectores rurales experimentaron una reducción en la pobreza durante la década. En Venezuela, la pobreza urbana casi se duplicó, mientras la rural subió sólo ligeramente. En todo, la pobreza subió solo marginalmente en Costa Rica, pero subió más del 50 % en Venezuela. El Cuadro 3 conduce a conclusiones semejantes, pero distingue la indigencia (o sea la pobreza extrema) de la pobreza en general (las figuras para

CUADRO 3  
INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA (%)

Año	Viviendas en la Pobreza y la Indigencia			
	Costa Rica		Venezuela	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1970	24	6	20	10
1981	22	6	22	7
1986			27	9
1988	25	8		
1990	24	10	34	12
1992	25	10	32	11

FUENTE: Rosenthal (1996, 20-24). La línea de pobreza está alrededor de US\$ 60 por persona por mes; la indigencia sería más o menos US\$ 30 por persona por mes.

la pobreza incluyen las de la indigencia). De acuerdo con estos datos, la indigencia creció más de 2/3 en Costa Rica, aún cuando la tasa de pobreza general no cambió significativamente. Por contraste, en Venezuela la pobreza subió el 50%, mientras la indigencia quedó virtualmente sin cambio.

Un mito común sobre Costa Rica es que ha sido más democrática que la mayoría de América Latina porque es una sociedad más igualitaria. Los datos en el Cuadro 1 refutan esta afirmación. Hacia 1990, la distribución de ingresos en Costa Rica y Venezuela fue más o menos igual; de veras, Venezuela fue marginalmente más igualitaria que Costa Rica. Ambas distribuciones son típicas para América Latina, pero mucho menos igualitarias que la mayoría de países del tercer mundo<sup>1</sup>.

El Cuadro 4 muestra que desde 1980, Venezuela ha tenido siempre una tasa más alta de desempleo que Costa Rica. Es importante recordar que, como en la mayoría de países del tercer mundo, Costa Rica y Venezuela tienen también muchos trabajadores subempleados, o empleados en el sector informal, no reflejados en las estadísticas oficiales. Pero generalmente, estas categorías varían de acuerdo con el desempleo formal.

**CUADRO 4  
DESEMPLEO URBANO ABIERTO**

Año	COSTA RICA	VENEZUELA
1980	6.0	6.6
1981	9.1	6.8
1982	9.9	7.8
1983	8.5	11.2
1984	6.6	14.3
1985	6.7	14.3
1986	6.7	12.1
1987	5.9	9.9
1988	6.3	7.9
1989	3.7	9.7
1990	5.4	10.5
1991	6.0	10.1
1992	4.3	8.1
1993	4.0	6.8
1994 (est)	4.3	8.7

FUENTE: Rosenthal (1996, 28); Vilas (1995, 143).

El crecimiento macroeconómico se relaciona imperfectamente con el bienestar humano: depende mucho de la distribución de las ganancias sobre la sociedad. El Cuadro 5 trata tendencias en varios indicadores del desarrollo humano. El Índice de Desarrollo Humano, producido por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, integra datos sobre la salud y la educación, además del PBI; se calcula como variable entre 0 y 1. Tanto Costa Rica como Venezuela tienen rangos relativamente altos en la escala mundial: Costa Rica con 40 en 1991 y 31 en 1995, y Venezuela con 44 en ambos años. Aunque el PBI per capita de Costa Rica creció más rápidamente que el venezolano desde 1960, Venezuela queda todavía en un nivel notablemente más alto. Sin embargo, Costa Rica tiene un Índice de Desarrollo Humano un poco más alto. La diferencia puede atribuirse en gran parte al desempeño superior de Costa Rica en el área de la salud: tanto el acceso al agua potable, como la mortalidad infantil muestran una ventaja costarricense que persiste.

**CUADRO 5  
TENDENCIAS DEL DESARROLLO HUMANO**

	Costa Rica	Venezuela
<b>Índice del Desarrollo Humano</b>		
1991	0.876	0.848
1996	0.884	0.859
<b>PBI Real per Capita</b>		
1960	2160	3899
1988	4320	5650
1993	5680	8360
<b>Población c/ Acceso a Agua Potable</b>		
1975-80	72	79
1988	91	89
1990-95	92	79
<b>Mortalidad infantil (por mil nacimientos vivos)</b>		
1970	59	53
1993	14	23

FUENTE: UNDP (1991, 119, 126; 1996, 135, 148); World Bank (1995, 215).

El Cuadro 6 detalla la magnitud de la crisis de la deuda de los años 80, para Costa Rica y Venezuela. Nótese que la deuda externa de Costa Rica creció un 41 % entre 1980 y 1993, mientras la venezolana creció menos: un 28 %. Sin embargo, porque Costa Rica experimentó el crecimiento económico y la expansión de exportaciones, el peso relativo de la deuda decreció en Costa Rica y se mantuvo o incrementó en Venezuela.

**CUADRO 6  
DEUDA EXTERNA**

	Costa Rica	Venezuela
<b>Total Deuda Externa (US \$ millones)</b>		
1981	2744	29345
1993	3872	37465
<b>Incremento en porcentaje 80-93</b>	41	28
<b>Deuda externa como porcentaje de las exportaciones</b>		
1990	156.3	137.8
1993	114.9	210.8
<b>Deuda externa como porcentaje del PNB</b>		
1990	59.9	62.7
1993	48.1	62.6

FUENTE: World Bank (1995, 201, 207).

1. Ramos (1996) mantiene que la persistencia de altos niveles de desigualdad en América Latina refleja varios factores históricos y estructurales: (1) La desigualdad de riqueza desde principios de la colonia; (2) La continuación de la desigualdad después de la independencia; (3) La desigualdad en la distribución del capital humano tal como la educación; (4) La difusión tardía de la tecnología moderna; (5) El crecimiento económico reducido como resultado de la concentración de la riqueza; (6) La ausencia, hasta mediados del siglo XX, de políticas públicas dirigidas a la reducción de la concentración.

Una década de crisis económica no ha disminuido el estado, como porcentaje del PBI, en ninguno de los casos (ver el Cuadro 7). Sin embargo, Costa Rica mejoró los ingresos del gobierno hacia 1993, eliminando virtualmente el déficit. Venezuela experimentó una tendencia precisamente opuesta, con ingresos gubernamentales que se fueron deteriorando.

**CUADRO 7**  
**GOBIERNO CENTRAL: GASTOS Y INGRESOS**

	Costa Rica	Venezuela
<b>Gastos (% de PBI)</b>		
1980	26.3	18.7
1993	26.7	26.5
<b>Ingresos (% de PBI)</b>		
1980	18.7	22.2
1993	19.2	18.0
<b>Ingresos - Gastos</b>		
<b>(% de PBI)</b> 1980	-7.6	3.5
1993	-0.2	-1.2

FUENTE: World Bank (1995, 181, 183).

Una de las diferencias más importantes entre los países fue que Costa Rica recibió mucha más ayuda para el desarrollo que Venezuela, especialmente durante la crisis centroamericana de los 80. El Cuadro 8 muestra que en los once años de 1982 a 1992, Costa Rica recibió, de todas fuentes, más de US \$2,2 billones, o aproximadamente el 4 % de su PBI anualmente durante el periodo. A la vez, Venezuela, con una economía por lo menos diez veces más grande, recibió casi nada. Cualquier explicación del desempeño superior de Costa Rica tiene que tomar en cuenta el papel fuerte de la ayuda para el desarrollo.

#### IV. LA POLÍTICA ECONÓMICA: HACIENDO LO MEJOR DE UN MAL TRATO

Como conviene a un país pequeño y débil del tercer mundo, Costa Rica rápidamente se adaptó a las realidades nuevas de los 80<sup>2</sup>. El mandato de Rodrigo Carazo (1978-82) era marcado por una recesión profunda, inflación, crisis fiscal, y crisis de la deuda externa. Los pagos a la deuda externa se suspendieron por más de un año, hasta fines del año 1982. Esta crisis económica de índole externa coincidió con la crisis internacional provocada por la revolución de los Sandinistas en Nicaragua, que derrocó la dictadura de Anastasio Somoza Debayle en julio de 1979. La revolución nicaragüense captó la atención del gobierno estadounidense. Costa Rica, como vecino sureño de Nicaragua, logró de repente una prominencia sin precedente en el vistazo norteamericano.

El gobierno de Carazo, además de soportar la crisis económica, se encontró en conflicto con los Estados Unidos debido a su apoyo a la insurrección sandinista. Primero el gobierno de Carter, y especialmente el de Reagan, instaron a Costa Rica a prestarse a una política de contener y subvertir al gobierno sandinista. Carazo había ganado mucho apoyo popular en Costa Rica con su política de ayudar a la

insurrección sandinista, pero la opinión pública pronto se volvió contra los sandinistas cuando su gobierno llevó a cabo un programa de rasgo crecientemente radical. Así, la flaqueza de Carazo en lo económico se acentuaba por su vulnerabilidad en torno a Nicaragua<sup>3</sup>.

Luis Alberto Monge, del opositor Partido Liberación Nacional (PLN) sucedió a Carazo en 1982, con mandato hasta 1986. No obstante la tradición socialdemócrata del PLN, Monge era mucho más flexible que Carazo, tanto en lo económico como en lo político<sup>4</sup>. En ambos frentes, el principio implícito era ceder lo que tenía que ceder, y proteger lo que podría salvar. Así, en la política económica, el gobierno de Monge terminó el moratorio de pagos a la deuda externa, y negoció convenios con el FMI, con países acreedores, y con bancos comerciales. Se liberalizó notablemente la economía, y se promovieron las exportaciones no tradicionales. Todas estas iniciativas estaban conformes con el flamante "consenso de Washington," o sea, la política económica neoliberal. Sin embargo, los compromisos para reducir el tamaño y el costo del sector público fueron cumplidos solo imperfectamente. Esta falla no sorprende, pues el estado costarricense había tenido un papel importante en lo económico y lo social desde la década de los 40, con la banca y los seguros nacionalizados, un fuerte compromiso con un sistema nacional de salud y seguro social, y un énfasis tradicional en la educación pública de base amplia. Todas estas funciones del estado implicaron una gran burocracia estatal que constituyó el corazón de la clase media urbana. Así la resistencia a la disminución del estado era intensa, especialmente dentro del PLN. Monge iría tan lejos como tenía que ir, ni un paso más ni un paso menos.

El patrón era similar en el lado político. Monge se acomodó a los Estados Unidos con una retórica claramente opuesta a los Sandinistas, mas resistió la presión estadounidense para participar plena y abiertamente en la guerra encubierta y montada por el gobierno Reagan. El ejército costarricense había sido abolido en 1949, y la neutralidad inerte había sido el principio clave de su política exterior desde ese entonces. El público costarricense podría ser suspicaz hacia los Sandinistas, pero no quería tomar parte en una guerra centroamericana. Así, Monge tuvo terreno fuerte para resistir las presiones estadounidenses. Sin embargo, dada la

2. Esta discusión está fundada principalmente en los informes anuales del Banco Interamericano para el Desarrollo (1990 y años siguientes), las secciones sobre Costa Rica y Venezuela. Sobre Costa Rica, ver también Rovira Mas (1988), Vega Carballo (1994), Sojo (1995a, b, 1997, 1998), Rojas Bolaños (1992, 1997), Hess Araya y Li Kam (1994), Salóm Echeverría (1997), Raventós (1997). Sobre Venezuela, ver también Goodman (1995), McCoy (1995), Hellinger (1996), Salamanca (1994), Ellner (1997), Echeverría (1995).

3. La familia Somoza y su dictadura habían sido profundamente impopulares en Costa Rica desde hace décadas, de ahí que la popularidad de la insurrección sandinista, y el apoyo de Carazo a la insurrección no sorprendan. Pero la población costarricense, orientada por una prensa netamente de la derecha, es realmente bastante conservadora y fuertemente anticomunista. Así la vuelta en contra de los sandinistas en el gobierno tampoco sorprende.

4. Debe anotarse que Carazo había sido un dirigente del PLN, saliendo del partido después de perder José Figueres la lucha por la nominación presidencial en 1970. Aunque Carazo se juntó, entonces, con la oposición para ganar la presidencia en 1978, retuvo muchas predilecciones socialdemócratas. Se puede leer la perspectiva propia de Carazo en Carazo (1989).

obsesión del gobierno de Reagan con América Central, Monge tuvo que ir más allá del apoyo retórico, especialmente visto lo malo de las condiciones económicas de su país, y su consecuente necesidad de ayuda directa de los EE.UU., además del apoyo de Washington en agencias multilaterales tales como el FMI, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano. Así pasó que Monge toleró y, encubiertamente, facilitó las operaciones de la CIA y los Contras desde territorio costarricense, aunque nunca lo reconoció<sup>5</sup>.

El premio para la cooperación económica y política de Monge fue la ayuda recibida por el país (ver el Cuadro 10), que alcanzó un nivel máximo de más del 5 % del PBI. Esta ayuda vino no solamente de los EE.UU., sino de fuentes multilaterales y de países terceros tales como Japón. Los EE.UU. claramente tuvieron una voz fuerte en las agencias multilaterales, y no cabe duda de que el gobierno de Reagan usó esa voz para dirigir los recursos hacia América Central (pero no hacia Nicaragua). Costa Rica pagó un precio político por su ubicación frente a Nicaragua, pero también ganó un subsidio económico que disminuyó el impacto de la crisis económica.

**CUADRO 8**  
**INGRESOS DE AYUDA OFICIAL**  
**PARA DESARROLLO DE TODAS FUENTES**

Año	Costa Rica	Venezuela
1978	51	-15
1979	56	7
1980	65	15
1981	66	14
1982	80	12
1983	252	10
1984	218	14
1985	280	1
1986	196	16
1987	228	19
1988	188	18
1989	227	21
1990	230	80
1991	174	31
1992	140	41
1993	99	50
<b>Per Cápita 1993</b>	30.1	2.4
<b>Porcentaje del PNB 1993</b>	1.3	0.1

FUENTE: World Bank (1986, 221; 1991, 243; 1995, 199).

Los gobiernos de Oscar Arias (PLN, 1986-90), Rafael Calderón Fournier (Partido Unidad Socialcristiano, PUSC, 1990-94), Jose Figueres Olsen (PLN, 1994-98), y Miguel Angel Rodríguez (PUSC, 1998-2002) han continuado en lo fundamental las políticas económicas de Monge. Así, cinco presidentes sucesivos de ambos partidos mayores siguieron políticas económicas consistentes, orientadas generalmente hacia la liberalización progresiva de la economía, la promoción de exportaciones, y la limitación o reducción en el tamaño y campo de acción del estado. La política económica de Costa Rica era así tanto estable como congruente con la sabiduría convencional del consenso de Washington. El resultado ha sido un crecimiento económico uniforme desde el año 1982, claro que con costos sociales serios (como queda

demostrado en la sección previa), pero sin dismantlar el aparato del estado benefactor. Ese aparato queda ya debilitado, pero intacto.

El gobierno Arias empujó una estrategia política fundamentalmente distinta a la de Monge, pues el Presidente Arias intentó conducir a Centroamérica hacia la terminación del conflicto regional por medio de un proceso diplomático cuidadoso e innovador (Moreno, 1996). Esta iniciativa reflejó el interés fundamental nacional de Costa Rica de un fin de la guerra en América Central, aún al precio de aceptar la legitimidad del régimen revolucionario de los Sandinistas. La continuación de la guerra amenazaría cada vez más al status único desmilitarizado de Costa Rica. La firma del convenio de paz de Esquipulas en 1989, y su implementación subsiguiente por todas partes del istmo, ocurrió sobre la oposición de los Estados Unidos. Pero ya cuando los Sandinistas habían sido derrotados en las elecciones de 1990 (evento poco probable sin Esquipulas) el gobierno de Bush perdió rápidamente su interés en la región, prestando atención hacia otras partes del mundo. El declive marcado de ayuda para Costa Rica demuestra este cambio de fondo en la política estadounidense.

Fue el gobierno venezolano de Luis Herrera Campins quien testificó el fin definitivo de la bonanza de los 1970, y además faltó la capacidad de adaptarse al ambiente cambiante. Como hemos visto en el Cuadro 2, los años 70 no fueron de veras muy buenos, pero los 80 serían peores: pues los ingresos petroleros bajarían de los US\$20 billones en 1981 a la mitad en 1989, y el ingreso per capita disminuiría un 20 %. Herrera enfrentó un panorama económico complejo en 1979. Cinco años de altos precios petroleros (1974-78) habían conducido paradójicamente a un déficit severo en la balanza de pagos, consecuencia del incremento de las importaciones. También crecieron los gastos gubernamentales, y la deuda del gobierno. El gobierno de Herrera adoptó una política de austeridad severa, reduciendo los gastos del gobierno y provocando así una recesión. Las exportaciones no crecieron de modo esperado, debido a la sobrevaluación del bolívar. Las empresas estatales, deprimidas de subsidios del estado, empezaron a sacar préstamos de corto plazo en el exterior para cubrir sus pérdidas de operaciones. El servicio de la deuda vino a ser un gran problema, enmascarado solo temporalmente por la segunda y última subida en precios petroleros, empezando en 1979 y terminando en 1981. Un flujo severo de capitales hacia el exterior resultó del bolívar sobrevalorado, y de tasas fijas y relativamente bajas de interés. Tanto la inflación como el desempleo eran altos, y los salarios reales estuvieron en declive. El país estuvo, en breve, en condiciones miserables. No sorprende que los electores de 1983 confiaban en el candidato de la oposición, Jaime Lusinchi del Partido Acción Democrática (AD).

El gobierno de Lusinchi impuso inmediatamente una nueva dosis de austeridad, reduciendo la inversión pública, devaluando el bolívar, e imponiendo controles sobre las importaciones. Estas medidas condujeron a una recesión aún

5. El gobierno de Honduras, por contraste, tuvo bases estadounidenses en su territorio, y colaboró con los Contras casi abiertamente, aunque nunca lo admitió expresamente.

más profunda, pero hacia 1985, pareció que lo peor había pasado. La austeridad fue terminando, y la prosperidad volvió hasta 1988. Problemas básicos con la balanza de pagos y el déficit fiscal quedaron sin resolución. Otro declive brusco de precios petroleros en 1986 empeoró aún más la situación; esta vez el gobierno, ya aproximando las elecciones de 1988, evitó la austeridad. En consecuencia, hacia el fin del mandato de Lusinchí, la inflación estaba en alza y el déficit del sector público era grande y seguía creciendo. Ya una década de política económica inconsistente y ad hoc llevó su fruto amargo, lo más amargo porque los venezolanos, élites y masas, se habían acostumbrado a cubrir sus pecados con el petróleo.

Carlos Andrés Pérez fue electo Presidente en diciembre de 1988. Adeco como Lusinchí, no fue sin embargo aliado político de su predecesor. Pérez había presidido la primera bonanza petrolera de los 1970, y su campaña populista dejó clara la impresión de que podría resolver la crisis actual y retomar la prosperidad pasada, sin exigir un precio muy alto. Sin embargo, ya presidente de nuevo, Pérez tuvo que enfrentar problemas muy serios, un notable déficit de la balanza de pagos y del fisco, carencias de bienes de precio controlado, y un sistema financiero en crisis. Su respuesta, sin intento alguno para preparar la población, fue un plan de ajuste estructural comprensivo y sumamente ortodoxo, que incluyó desatar la tasa de cambio, liberalizar el comercio, terminar la mayoría de controles sobre los precios, elevar los precios del sector público y las tasas de interés, y sustituir la deuda externa comercial por préstamos multilaterales. La mayoría pobre de la población, enfrentada de repente con una inflación masiva y con una recesión simultánea, reaccionó con motines destructivos y mortales, tanto en Caracas como en otras ciudades, que sacudieron no solamente el gobierno de Pérez, sino el régimen democrático mismo. Después, en 1992, Pérez sobrevivió a dos golpes militares, los cuales fueron también vistos como indicadores de una crisis del régimen<sup>6</sup>. El resto del mandato de Pérez estuvo marcado por una crisis política que impidió la plena implementación de su plan económico, pero sin embargo los índices macroeconómicos se tornaron positivos hacia 1990, y así quedaron hasta que los golpes de 1992 incrementaron la incertidumbre. Al fin, Pérez fue impugnado constitucionalmente, y sacado del oficio a mediados de 1993, pocos meses antes del fin del mandato.

El vencedor en la elección presidencial de 1993 fue el ex-presidente (1969-74) Rafael Caldera, quien había sido un líder entre los críticos de la política económica de Pérez, y entre los que demandaron su destitución. Su victoria fue estrecha: un 30 % de los votos, contra otros tres candidatos importantes que obtuvieron entre el 22 y 23 %. Al principio de su mandato, Caldera tuvo que manejar las crisis, empezando con una crisis de la banca que terminó con la nacionalización forzada de ocho bancos. De todo, el comportamiento del gobierno de Caldera fue un retorno a las políticas inconsistentes y ad hoc, típicas de la última década.

En sumo, Costa Rica tuvo políticas económicas más uniformes sobre el decenio, mientras Venezuela experimentó varios cambios de rumbo importantes que crearon inestabilidad e incertidumbre económica. Además, aunque las

políticas costarricenses tuvieron realmente costos sociales serios, los costarricenses no pagaron un precio tan alto como los venezolanos, en términos del declive relativo de niveles de vida. Una serie de líderes costarricenses parecieron entender que, no obstante lo injusto de su puesto en el sistema capitalista global, no pudieron ni cambiarlo ni desafiarlo. Si pudieron prosperar, de modo modesto, por adaptarse. El liderazgo venezolano, por contraste, acostumbrado a que el petróleo pague por cualquier proyecto, parece solo recientemente haber reconocido que esos tiempos ya se fueron.

## V. LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y LA CRISIS ECONÓMICA

A pesar de contrastes en su historia predemocrática, Costa Rica y Venezuela tienen muchos paralelismos desde sus transiciones a la democracia. En ambos casos, la transición fue conducida por un partido populista y socialdemócrata (Liberación Nacional, PLN, en Costa Rica; Acción Democrática, AD, en Venezuela), pero solamente con éxito cuando ese partido pudo forjar un pacto explícito con, por lo menos algunos de sus contrincantes, pacto que en ambos casos aseguró el respeto mutuo de los procesos constitucionales y de los intereses centrales, económicos y políticos, de los rivales. O sea que los partidos pactaron que ninguno usaría el control del estado, ni para perpetuarse en el poder, ni para minar la base política de sus opositores. Tales acomodaciones permitieron que se estableciera, en cada caso, la democracia constitucional y estable. Cuando la estabilidad de estos regímenes quedó clara, los sectores políticos no originalmente partes de los pactos, encontraron necesario conformarse a ellos para participar en los procesos cotidianos de la política. La democracia se hizo efectivamente el único juego<sup>7</sup>.

Los regímenes que evolucionaron eran democracias liberales clásicas donde los partidos políticos eran los agentes principales para organizar el poder político, y los instrumentos principales para el ejercicio de la soberanía popular por medio de elecciones. El estado tuvo un papel fuerte al orientar la economía y al proveer a la población los beneficios y servicios necesarios. El control del estado era determinado por las elecciones entre los partidos. El carácter fuertemente presidencial de ambas constituciones impuso una expectativa de que el ganador se llevaría todo, empujando así la competición partidaria hacia un patrón bipolarizado. En Venezuela, esto implicó que el partido socialcristiano COPEI surgiera como rival principal del partido AD. Los sectores costarricenses opuestos al PLN, muy heterogéneos, se coaligaron paulatinamente para formar el Partido Unidad Socialcristiano (PUSC) hacia 1980. En

6. El primer golpe fue liderado por el Coronel Hugo Chávez, quién después de un tiempo en la cárcel, construyó el movimiento populista que acabó de conquistar la presidencia en los comicios de 1998.

7. Peeler (1985, 1992, 1998). Sobre Costa Rica, ver Yashar (1995), Sojo (1995a, b), Rojas Bolaños y Sojo (1995), Vega Carballo (1992), Fernández (1994), Rovira Mas (1994a). Sobre Venezuela, ver Kornblith y Levine (1995), Coppedge (1993, 1994a, b), Crisp (1994), Ellner (1994), Salamanca (1994, 1997).

ambos países el partido socialdemócrata y su principal contrincante monopolizaron la presidencia, y juntos tuvieron por lo menos el 80 % de escaños parlamentarios, a pesar del uso de la representación proporcional en ambos casos.

En ambos países, desde principios de los regímenes democráticos, había críticas y resistencia hacia esta emergente hegemonía bipartidista, porque dejó sin representación a sectores importantes, porque atrincheró a las élites partidarias dominantes y facilitó la corrupción, y porque concentró el poder en el centro y retardó el surgimiento de organizaciones comunales autónomas. Así, la "partidocracia", penetrando y controlando todos los aspectos de la vida política, e incluso la sociedad civil y la burocracia estatal, fue de modo creciente acusado de ser obstáculo a la democracia plena, en vez de ser la clave para su logro<sup>8</sup>.

Un rasgo principal de la partidocracia en ambos países era un centrismo cada vez más marcado de ambos partidos dominantes. De un lado, era claro que este patrón promovió la estabilidad política por reducir la gama de cambios políticos cuando había una victoria electoral de la oposición. El centrismo partidista redujo los riesgos de elecciones. Al otro lado, el centrismo significó que los electores no tenían opción verdadera entre alternativas distintivas en cuanto al modo de manejar las cosas públicas. En ambos países, se podría argüir que los partidos eran centristas porque los electores lo exigieron, dando la victoria a centristas y rechazando opciones más significativas cuando las tuvieron. Muchos electores, sin embargo, dirían que tuvieron que votar un partido centrista porque solamente ellos tenían una opción real para ganar la presidencia. Había elementos de razón en ambos lados de la disputa. De todos modos la verdad era que hasta 1980, en ambos países los dos partidos dominantes parecieron completamente invencibles en el campo electoral.

Durante los 80, sin embargo, había señales crecientes de desilusión popular con los partidos dominantes. Al inicio, tomó la forma, no de votar por partidos minoritarios, sino de la abstención, y con más frecuencia de llevar a cabo acciones políticas menos convencionales tales como las demostraciones, las huelgas, las tomas de edificios, y los bloqueos de carreteras. Los 80 testificaron un florecimiento de la sociedad civil, en formas como los comités de acción comunal, grupos por los derechos de mujeres o indígenas, y sindicatos laborales buscando la organización de nuevos sectores tales como las trabajadoras domésticas. Por lo general, Venezuela experimentó relativamente más abstención electoral, y más actividad en la sociedad civil; Costa Rica quedó algo más tranquila en ambos aspectos<sup>9</sup>.

La crisis política de Venezuela después de 1989 implicó una quiebra del sistema de partidos y un terremoto profundo para el sistema político. Tanto AD como COPEI se fracturaron bajo la presión de la crisis. Elementos centristas de AD buscaron distanciarse de Pérez, mientras un núcleo de lealistas permanecieron con él a pesar de su impopularidad. La lucha interna por la candidatura presidencial de COPEI devino con el abandono del fundador Caldera, quien montó una coalición llamada la Convergencia para disputar la campaña de 1993. Aliado con el Movimiento al Socialismo (MAS), la tercera fuerza partidaria desde hace veinte años, Caldera pudo captar la presidencia con poco más del 30 %

de los votos; el restante 70 % estuvo dividido en tres partes casi iguales entre AD, COPEI, y Causa R, un nuevo partido de izquierda. Aunque AD y COPEI habían sobrevivido, ya no existía su otrora dominancia electoral conjunta: su porcentaje conjunto del voto legislativo bajó de un promedio post-1968 del 90 %, hasta el 47 %<sup>10</sup>. Por primera vez desde la previa elección de Caldera en 1968, la partidocracia estaba rota. El sistema de partidos estaba en flujo. Las elecciones a nivel estatal y local demostraron que AD y COPEI conservaron la suficiente capacidad organizacional, y un número suficiente de electores de base como para ganar elecciones. Causa R, la nueva fuerza de la izquierda, se escindió sobre líneas de ambiciones rivales durante 1996 y 1997. Carlos Andrés Pérez, exonerado de los cargos más serios en su contra, resurgió como fuerza política importante, ya fuera de AD. Visto lo malo del desempeño económico de Caldera, parece que Pérez no parecía tan malo para algunos. Tal vez la última clave en el ataúd del sistema de partidos fue la victoria aplastante de Hugo Chávez para la presidencia en 1998. AD y COPEI quedan como elementos importantes del sistema, pero ya no es una partidocracia<sup>11</sup>.

Mientras tanto, el sistema de partidos de Costa Rica se ha mantenido muy estable, alrededor de los dos partidos PLN y PUSC, con alternancia en la presidencia como regla, y con el PUSC ya demostrando por primera vez la capacidad de poder ganar también la mayoría legislativa. Que el sistema queda estable en Costa Rica, mientras ha sufrido un decaimiento profundo el venezolano, resulta en buena parte del fracaso de una generación de líderes adecos y copeyanos para idear y llevar a cabo políticas económicas que pudieran hacer frente a los retos económicos y sociales. Además, la misma inestabilidad del sistema de partidos ha hecho más difícil una sucesión de gobiernos que tuvieran políticas económicas coherentes. En contraste, en Costa Rica la consistencia notable de la política económica desde 1982 ha sido facilitada por la fortaleza continua de los dos partidos dominantes, y por su empuje determinado hacia el centro político. Aunque sea verdad que esta tendencia neoliberal consistente haya golpeado la mayoría de costarricenses, tal vez no tanto como lo incoherente y lo inestable de la política venezolana que ha golpeado a la gran mayoría de los venezolanos.

## VI. SOBRE EL ARTE DE MANIOBRAR DESDE LA DEBILIDAD

La vida está llena de condiciones que nos constriñen, y que no podemos cambiar. Por cierto los líderes de países del tercer mundo tienen siempre presente cuán poco control

8. La partidocracia ha sido un término corriente en Venezuela. Ver Coppedge (1995), Levine (1996), Martz (1995), Peeler (1996). Sobre Costa Rica, ver Yashar (1995), Vega Carballo (1994).

9. Ver Romero (1996), Hellinger (1996), Rojas Bolaños (1992, 1995), Vunderink (1991).

10. Datos electorales del Political Data Bank of the Americas (1997).

11. Sobre el sistema venezolano de partidos desde 1993, ver Crisp (1997), Molina y Pérez (1998), Crisp y Levine (1998), Alvarez (1998), Salamanca (1997), Sonntag (1997), Gutiérrez (1997), Zambrano (1998); LaFranchi (1998).

tienen sobre sus ambientes (y cuán poco aún tienen los ciudadanos humildes de sus países). Debe quedar claro de lo anterior que la crisis global de la deuda de los 80 era en este sentido cosa ineludible tanto para Venezuela como para Costa Rica. Para Costa Rica, la crisis político-militar centroamericana era ineludible. Los líderes respectivos no tuvieron opción alguna excepto enfrentar estas situaciones.

Además, enfrentaron estos retos desde sistemas políticos y de partidos bien arraigados, pero acondicionado a circunstancias menos adversas que las que entonces estaban presentes. En otras partes de la región, los regímenes autoritarios fueron destruidos como resultado de la misma crisis. Muchos venezolanos y costarricenses estaban de veras preocupados por si la crisis económica y la guerra regional pudieran del mismo modo derrocar sus democracias. Cuando cambian las circunstancias, los alto niveles de institucionalización pueden significar meramente la rigidez. En suma, las condiciones externas de crisis exigieron atención y a la vez constriñieron las opciones, mientras las estructuras internas limitaron la flexibilidad.

Pero a pesar de que las presiones externas empujaron hacia la austeridad y el ajuste estructural neoliberal, los presidentes sí tuvieron opciones. Tuvieron que decidir *cómo* responder. Ninguno, con la excepción parcial del costarricense Calderón Fournier, estaban políticamente identificados de antemano con la agenda neoliberal. Sería pues razonable asumir que cada uno habría contemplado cómo resistir la presión. Una resistencia exitosa implicaría haber ordenado la economía por medios distintos a la receta convencional del FMI. En cada caso la crisis se vió precipitada por una deuda externa impagable, deuda acumulada como consecuencia (entre otros factores) de los déficit fiscales incontrolados. La receta del FMI exigía una austeridad severa para reducir los gastos estatales e incrementar los ingresos, aún frente a costos sociales cruentos y potencialmente desestabilizantes. Resistir la receta requería precisamente abordar el problema precipitante, la deuda externa. Tendría que implicar alguna combinación de pagar la deuda, bloquear la adquisición de más deuda, y reducir la carga de la deuda. Pagarla requería la generación de más dólares por medio de más exportaciones. Bloquear la adquisición de deuda requería disciplinar al aparato estatal, y encontrar medios para incrementar los ingresos. Reducir la carga de la deuda podría haber sido tan sencillo como comprar sus bonos a descuento en el mercado mundial. Más radicalmente, existía la oportunidad a principios de los 80 para un cartel de deudores, que podrían haber insistido en un alivio de la deuda bajo la amenaza de derrocar el sistema financiero mundial. No habría sido posible para Costa Rica tomar el liderazgo de un movimiento tan radical; sí habría podido hacerlo Venezuela, pero ninguno lo hizo.

Para cualquier país del tercer mundo, ya no hay opción otra que vivir dentro del sistema global del capitalismo. No jugar por sus reglas sería costoso. Dentro de esta realidad, el mejor modo de preservar alguna medida de autonomía política es asegurarse que su casa esté en orden y sus cuentas pagadas.

Por este criterio, mantengo que cada gobierno venezolano desde por lo menos 1973 fue un fracaso, mientras los

gobiernos costarricenses desde 1982 han hecho lo mejor posible de un mal trato.

Todos los presidentes venezolanos, excepto Pérez en su segundo mandato, intentaron resistir la ortodoxia neoliberal, pero ninguno llevó a cabo una estrategia alternativa viable. Herrera Campíns fue el único presidente con la posibilidad de montar un cartel de deudores, pero no lo hizo; tampoco tomó acciones efectivas y consistentes para poner en orden las finanzas públicas. En lugar de eso, políticas inconsistentes mal implementadas dejaron al país en condiciones peores que al principio de su mandato.

Lusinchi era de modo semejante, inconsistente, imponiendo la austeridad al principio del mandato, cuando el costo político no fue demasiado alto, para después aflojarla al fin con la aproximación de las elecciones. Rechazando el recurso al FMI, no propuso visión alternativa alguna. Pareció responder ad hoc a las circunstancias cambiantes. Otra vez, traspasó a su sucesor una situación peor que la que heredó.

Carlos Andrés Pérez, para la sorpresa de todo el mundo, insistió consistentemente en la implementación de un programa de reformas neoliberales ortodoxas. Pero este político maestro, el líder más popular desde Rómulo Betancourt, lideró mal. Parece que asumió que su mandato electoral impresionante y su prestigio personal lo permitiría llevar consigo tanto al pueblo como a la clase política, a través de una transformación radical y agonizante, sin preparación ni persuasión de antemano. Fue un cálculo equivocado comparable con lo de Lyndon Johnson y la guerra de Vietnam. Pérez, político maestro, debía haber sabido que el curso que escogió requería toda su delicadeza y poder persuasivo. Además, no queda completamente claro de que este curso fue el único. Podría haber sido posible —aunque difícil— poner en orden la casa sin sacrificar tanto el Estado socialdemócrata como propuso Pérez. Lo que llama la atención es el celo mesiánico con el que adoptó por el contrario el programa neoliberal.

El segundo mandato de Caldera constituyó un intento de negar lo de Pérez y de resucitar la Venezuela de los 70. Durante casi tres años siguió varios programas no ortodoxos para sanear la economía, y al fin acudió al FMI hacia finales de 1996. Ha podido diluir cualquiera de los efectos buenos del programa de Pérez, sin llevar a cabo ninguna estrategia alternativa consistente.

Por supuesto, la política del nuevo presidente Hugo Chávez aún queda por definirse. Pero los límites y presiones, tanto en el exterior como dentro de Venezuela, quedan también por saberse.

Cuando Frank Bonilla publicó *El fracaso de Elites* en 1970, como su contribución mayor al estudio *La política de cambio en Venezuela*, muchos lectores pensaban que exageró su caso. Pero esta reseña de la generación desde esa publicación sugiere que tal vez fue profético.

\* \* \*

En Costa Rica, la respuesta del presidente Rodrigo Carazo a la crisis fue similar a las de su colegas venezolanos: la austeridad llevada a cabo, de forma incompleta e inconsistente, dejó al país peor al fin de su mandato que al principio. Se perdieron empleos, empeoró la inflación, y la carga

de la deuda no podía sostenerse. El pago de la deuda externa quedó suspendido por el último año del mandato de Carazo. Agrega a este fracaso económico el surgimiento de la crisis centroamericana que iba a ser una obsesión estadounidense, y queda claro que Carazo tuvo muy mala suerte en este sentido. Está también claro que otro factor de mala suerte fue que Costa Rica no tuvo recurso alguno equivalente al petróleo venezolano para mitigar los efectos de una política dudosa. Al contrario, como país muy pequeño, era extremadamente vulnerable a las presiones tanto económicas como políticas. Económicamente, Carazo intentó resistir las soluciones neoliberales, pero fracasó en el control de las finanzas públicas y no pudo pagar la deuda externa, dejando así su gobierno en una posición insostenible. La situación fue aún menos sostenible por la resistencia de Carazo a prestarse a la política contrarrevolucionaria de Reagan. Se puede aplaudir su independencia terca, pero resultó muy costosa en términos económicos.

Los sucesores de Carazo mostraron generalmente más sutileza y flexibilidad frente a los problemas gemelos económicos y políticos, cediendo cuando fuera necesario para salvar alguna medida de autonomía. Parecieron entender que un país pequeño tiene que saber como doblegarse para evitar quebrarse.

Para Monge, el estado pésimo de la economía hizo imprescindible la obtención de más ayuda internacional. En el contexto político de los 80, esta meta fue alcanzable solo por acomodarse con los Estados Unidos en el asunto de Nicaragua. Así se podría abrir paso para un incremento masivo en ayuda bilateral estadounidense, además de que la ayuda multilateral se vió influida decisivamente por Estados Unidos. Ya hemos visto cómo esta ayuda mitigó la crisis económica. En estas circunstancias, lo notable no es que Costa Rica cediera a los Estados Unidos, sino cuán poco cedió. Hacia 1986, Costa Rica tenía todavía la Guardia Civil, no un ejército, y había mantenido las operaciones de la CIA y los Contras tanto más limitadas como más encubiertas que en Honduras. Además, Monge usó la importancia política de su país para diluir las presiones de las reformas económicas neoliberales: sabía que los EE.UU. tenían que ayudar a Costa Rica por razones políticas y estratégicas, sin importar lo insuficiente de las reformas económicas llevadas a cabo. Así, para 1986, Costa Rica había evitado el desmantelamiento de la banca y los seguros estatales, y había mantenido la red extensiva de seguro social y servicios médicos. Se logró algún progreso limitado en cuanto a las finanzas estatales, y se resumieron los pagos a la deuda externa. Considerando todo, fue un archivo de logros modestos, no mucho mejor que lo de Carazo. Pero, sin embargo, la ayuda vino.

Monge colaboró con la iniciativa de paz de Contadora, iniciada por Venezuela, México, Colombia y Panamá, pero al fin de cuentas cumplió con la voluntad del gobierno estadounidense cuando, junto con El Salvador, Honduras y Guatemala, hundió el convenio que había sido negociado. El gobierno de Reagan no aceptó cualquier pacto que dejara a los Sandinistas en el poder. Sin embargo, el ocaso de Contadora coincidió con el escándalo de Irán-Contras en los Estados Unidos, y con empates militares en Nicaragua y El Salvador, lo que abrió el paso a los países centroamericanos

para resolver por sí mismos la crisis. Fue la gran virtud de Oscar Arias el haber comprendido cómo hacerlo.

El debilitamiento de la política centroamericana de Reagan por Irán-Contras fue condición necesaria para el éxito de la iniciativa de Arias. Moreno (1994) mantiene que la clave del proceso de paz que culminó en Esquipulas en 1989 fue el reconocimiento de que lo interno y lo externo están intrínsecamente atados en América Central. Así el convenio final valoró la legitimidad de todos los gobiernos existentes en el istmo, comprometió a cada uno a dejar de injerir en los asuntos internos de sus vecinos, Y comprometió a cada uno a negociar un convenio interno que terminara con las insurgencias e incorporara a los insurgentes a un proceso político constitucional y democrático. Hacer real el acuerdo exigía un seguimiento diplomático sostenido durante años, presionando a los países participantes a llevar a cabo los convenios, acorralando al gobierno de Washington hasta que, inesperadamente, los Sandinistas perdieron las elecciones de 1990. La participación plena de la oposición fue en sí mismo resultado de la implementación del pacto de Esquipulas. De modo parecido, en 1990, los dos lados en El Salvador llegaron a un convenio que permitiría la incorporación del FMLN a la arena constitucional. En Guatemala, un pacto similar se retrasó hasta diciembre de 1996.

El proceso de paz de Esquipulas es un ejemplo excelente de como países pequeños pueden lograr un nivel significativo de autonomía aún cuando una potencia grande está fuertemente involucrada. El desafío abierto no es la clave, sino la capacidad de vislumbrar las oportunidades y explotarlas. El presidente Oscar Arias hizo precisamente eso, y mereció el Premio Nobel de la Paz por su logro.

Muchas veces se perdió de vista durante las negociaciones de Esquipulas el hecho de que Costa Rica todavía enfrentaba serios problemas económicos que también demandaban la atención de Arias. Además, su decisión de buscar un curso independiente en torno a la paz centroamericana significó que no pudo, como Monge, contar con ayuda estadounidense independientemente de su manejo económico. El Cuadro 10 deja claro que Costa Rica continuó recibiendo ayuda externa significativa, pero la mayoría ya estaba en proceso desde los años Monge. El resto fue un reconocimiento de la política sorprendentemente ortodoxo-neoliberal de Arias. Redujo los gastos del gobierno central por medio de cortar una amplia gama de subsidios y empleos públicos. Redujo o eliminó los controles sobre los precios. Se concluyeron convenios sobre la deuda externa con el FMI, y con acreedores públicos y privados. En suma, la política económica de Arias fue la más ortodoxa neoliberal desde principios de la crisis.

Esta marca de distinción no duró mucho, porque el sucesor de Arias, Rafael Calderón Fournier (PUSC) fue abiertamente neoliberal. Aunque Calderón fue hijo del fundador del Seguro Social, era partidario de reducir el papel del estado en la economía. No sorprende, entonces, que el programa de Calderón fuera continuar e intensificar la tendencia neoliberal iniciada por Monge y profundizada por Arias. No obstante, aún Calderón no se atrevió a desmantelar el extenso aparato médico, social y educativo. La financiación, el

personal, y los servicios en estas áreas se iba deteriorando, pero quedó el compromiso formal del estado.

El próximo presidente fue José María Figueres Olsen, hijo del presidente que había derrocado al padre de Calderón Fournier en 1948. Aunque la campaña de Figueres en 1994 criticó la política neoliberal de Calderón, Figueres en la práctica la continuó. Así fue el cuarto presidente consecutivo desde 1982 en seguir una política económica estable y neoliberal; su sucesor, Miguel Ángel Rodríguez (PUSC), es el quinto. Tanta estabilidad en política económica, dentro del Consenso de Washington ha ayudado a Costa Rica a atraer inversiones, afianzando así su patrón de crecimiento económico. Esta orientación política económica neoliberal es responsable de un deterioro serio de la infraestructura social (o sea, los sistemas de educación, de salud, de vivienda), y se han perdido muchos empleos. La tasa oficial del desempleo no es muy alta, pero números crecientes han pasado al sector informal, donde normalmente trabajan más y ganan menos. Sin embargo, lo sorprendente es que un país pequeño y débil, sujeto a dieciséis años de neoliberalismo, todavía conserva un seguro social y un sistema educacional, ambos funcionando, y la banca y los seguros todavía en manos estatales<sup>12</sup>.

Si Venezuela podría ser escenario del “fracaso de las élites,” debemos considerar si Costa Rica ha testificado el “éxito de las élites”. Una política consistente y congruente con las condiciones internacionales ha producido condiciones económicas sobre un largo plazo mejores que las venezolanas, o incluso que en el resto de América Latina. Los costos son reales, y no debemos olvidarlos. Sin embargo, debemos preguntar si los líderes costarricenses tuvieron mejores alternativas. Hubo un momento, a principios de los 80, que Venezuela, país más fuerte que Costa Rica, tuvo alternativas mejores, que Costa Rica no tuvo.

Notablemente, la democracia en ambos países ha sobrevivido por una década y media de crisis económica. En ningún caso el régimen está en buen estado, siendo esto más evidente en Venezuela. Tenemos razón en hablar de una crisis de la democracia venezolana, mientras que para Costa Rica podemos hablar, con Rojas Bolaños y Sojo (1995) de un “malestar con la política”. La diferencia tiene mucho que ver con la habilidad política superior de una generación de élites constarricenses que ha sabido como maniobrar desde la debilidad para mantener la legitimidad de la democracia que la produjo.

## VII. CONCLUSIÓN

Las respuestas de estos dos países a la crisis de los 80 ilustra tres puntos importantes. El primero es que las condiciones globales no permitieron al tercer mundo ninguna opción buena. Segundo, aún un estado débil puede, con una política estable y congruente con las fuerzas globales, ganar una ventaja relativa aún cuando no hay opciones realmente buenas. Tercero, los regímenes democráticos pueden sobrevivir aún en condiciones globales pésimas, y aún con liderazgos pésimos – al menos por un tiempo.

¿En qué sentido no permitieron las condiciones globales ninguna opción buena? Si la meta era proveer condicio-

nes de vida mejores para la población entera, y no solo a una minoría ligada al capital transnacional, entonces los 80 hicieron muy difícil alcanzar la meta. Al contrario, la disminución de la seguridad del empleo, los ingresos estancados o en descenso, los servicios públicos en declive, todo ello señal de reformas neoliberales, evidentemente hicieron peor la vida para una gran cantidad de la población, aún cuando indicadores macroeconómicos como PBI per capita podrían a veces mostrar una mejora. En ambos países, alguna gente y algunas compañías han ganado, y otros, probablemente la mayoría, han perdido. Pero por otro lado, la falta de reformas de tipo neoliberal en el ambiente global de los 80, hubiera significado incapacidad para atraer los préstamos y las inversiones, sin los cuales el crecimiento económico sería imposible. Para ilustrar el dilema, consultamos la experiencia de Alan García en Perú. En la falta, después de 1989, de cualquier centro de poder económico con un modelo económico alternativo, los líderes del tercer mundo no tuvieron opción racional alguna excepto adaptarse a la sabiduría convencional del neoliberalismo.

Algunas adaptaciones fueron más efectivas que otras. De los dos casos a mano, los líderes costarricenses se mostraron capaces, sobre más de cuatro gobiernos de ambos partidos mayores, de diseñar y desarrollar una política económica que puede caracterizarse como un neoliberalismo calificado. La clave era mantener el crecimiento moderado, con la inflación y el desempleo bajo control. Esto les permitió el desempeño fiscal, reducir el déficit de la balanza de pagos, y reducir la carga de la deuda, y todo sin tener que realmente reducir el Estado ni reducir de modo fundamental los compromisos del Estado en cuanto a la provisión de servicios de salud y educación para la gran mayoría. Cierta deterioro en estos servicios fue un precio necesario de la crisis, pero el compromiso básico quedó.

Venezuela, por contraste, ha visto grandes inconsistencias en su política económica, tanto entre gobiernos sucesivos, como dentro de los gobiernos. En el país ha faltado la capacidad, durante dos décadas, de fomentar el momentum económico. Esto no sorprende porque el país no ha estado acostumbrado a ser débil y vulnerable económicamente. Los ingresos petroleros siempre suavizaron el rumbo, especialmente entre 1974 y 1979. Desde una perspectiva más larga, sin embargo, las élites venezolanas cargan con gran responsabilidad por el dilema de su país. Por lo menos desde que Rómulo Betancourt publicó *Venezuela: Política y petróleo*, en 1940, el liderazgo venezolano ha hablado de la necesidad de “sembrar el petróleo”, o sea, de invertir estos recursos finitos para transformar y modernizar la sociedad. Privilegiado como pocos países con tantos recursos, Venezuela ha soportado cincuenta años de un liderazgo que no ha sabido o al que le ha faltado poner estos recursos en usos productivos.

La mayoría de los cincuenta años han sido bajo un régimen democrático. ¿Por qué, visto lo malo del desempeño de las élites democráticas, ha sobrevivido la democracia en

12. Un punto fundamental para comprender este patrón es que el público constarricense por grandes mayorías, independientes de los partidos, apoya la continuación de controles y subsidios estatales. Ver Sojo (1998, 182).

Venezuela? Esta pregunta no puede contestarse aquí. Sugiero solamente tres respuestas parciales y tentativas. Primero, la coyuntura global actual es muy favorable a la persistencia de regímenes liberales democráticos como el venezolano; los que quieren derrocarlo tienen que anticipar una recepción internacional de poco apoyo, o de hostilidad. Segundo, la opinión pública venezolana, a pesar de que critica fuertemente al gobierno, quiere reformar, no eliminar, la democracia (Templeton, 1995; Myers, 1995). Tercero, la mayoría de la élite política, a pesar de sus fracasos en lo económico, está comprometida con el régimen democrático. Sin embargo, ningún régimen puede sobrevivir indefinidamente a pesar de un mal manejo económico. El flamante gobierno de Hugo Chávez enfrenta esta prueba. Medio siglo de gobiernos anteriores han fracasado<sup>13</sup>.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, Angel (1998): Venezuelan Local and National Elections, 1958-1995. En *Urban Elections in Democratic Latin America*, compilado por Henry Dietz y Gil Shidlo. Wilmington, de: Scholarly Resources.
- CARAZO, Rodrigo (1989): *Carazo: Tiempo y marcha*. San José: Ed. Universidad Estatal a Distancia.
- COPPEDGE, Michael (1993): Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters. *Comparative Politics* 25, 3: 253-274.
- (1994a): Prospects for Democratic Governability in Venezuela. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 36, 2: 39-65.
- (1994b): *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- (1995): *Partidocracia* and Reform in Comparative Perspective. En *Venezuelan Democracy under Stress*, compilado por Jennifer McCoy, et al. New Brunswick: Transaction.
- CORRALES, Javier (1998): Do Economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s. *Political Science Quarterly* 112, 4: 617-644.
- CRISP, Brian (1994): Limitations to Democracy in Developing Capitalist Societies: The Case of Venezuela. *World Development* 22: 1491-1509.
- (1997): Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, compilado por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- CRISP, Brian y DANIEL Levine (1998): Democratizing the Democracy: Crisis and Reform in Venezuela. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40, 2: 27-61.
- ELECTIONS IN THE AMERICAS (1997): *Political Data Bank of the Americas*. (Washington: Georgetown University): Internet.
- ELLNER, Steve (1994): The Deepening of Democracy in a Crisis Setting: Political Reform and the Electoral Process in Venezuela. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 35, 4: 1-42.
- (1997): The Politics of Privatization. *NACLA Report on the Americas* 31, 3: 6-9.
- FERNÁNDEZ, Oscar (1994): Costa Rica: La reafirmación del bipartidismo. *Nueva Sociedad* 131: 4-10.
- GOODMAN, Louis, et al., comps. (1995): *Lessons of the Venezuelan Experience*. Washington: Woodrow Wilson Center.
- GUTIÉRREZ, Estrella (1997): The New Face of 'Political Maternalism.' *Global NewsBank* (11 December): Internet.
- HAGGARD, Stephan y Robert KAUFMAN (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- HALEBSKY, Sandor y Richard HARRIS, comps. (1995): *Capital, Power, and Inequality in Latin America*. Boulder: Westview.
- HELLINGER, Daniel, comp. (1996): Post-Bonanza Venezuela. *Latin American Perspectives* 23, 3: 3-158.
- HESS ARAYA, Erik y Sui Moy LI-KAM (1994): Perfil de la nueva estrategia de desarrollo de Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales* (Costa Rica) 66: 69-82.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1990) *Economic and Social Progress in Latin America* (Washington: IDB).
- (1991): *Economic and Social Progress in Latin America* (Washington: IDB).
- (1992): *Economic and Social Progress in Latin America* (Washington: IDB).
- (1993): *Economic and Social Progress in Latin America* (Washington: IDB).
- (1994): *Economic and Social Progress in Latin America* (Washington: IDB).
- (1995): *Economic and Social Progress in Latin America* (Washington: IDB).
- (1996): *Economic and Social Progress in Latin America* (Washington: IDB).
- (1997): *Statistics and Quantitative Analysis*. (Washington: IDB): Internet.
- KORNBLITH, Miriam y Daniel LEVINE (1995): Venezuela: The Life and Times of the Party System. En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. (Stanford: Stanford University Press).
- LAFRANCHI, Howard (1998): Latin Generals Vie Again for Power. *Global NewsBank* (20 April): Internet.
- LEVINE, Daniel (1996): Beyond Exhaustion of the Model: Possibilities for Democratic Survival and Transformation in Venezuela. En *O desafio da democracia na América Latina*, compilado por Eli Diniz (Rio de Janeiro: IUPERJ).
- MAINWARING, Scott y TIMOTHY Scully, comps. (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).

13. Mucha de la literatura reciente sobre la política venezolana trata este tema. Ver McCoy (1995), Goodman (1995), Romero (1997). Corrales (1998) usa un análisis comparado de Argentina y Venezuela para explorar la cuestión de si la crisis económica es un prerrequisito de la reforma económica. Concluye que no. Mantiene que el caso venezolano sugiere que una crisis económica podría tener efectos perniciosos sobre la reforma económica. Turner y Martz (1997) analizan comparadamente la cuestión de la confianza popular en las instituciones políticas como base para la consolidación democrática en América Latina.

- MARTZ, John D. (1995): Political Parties and the Democratic Crisis. En *Lessons of the Venezuelan Experience*, compilado por Louis W. Goodman, et al. (Washington: Woodrow Wilson Center).
- MCCOY, Jennifer, et al., comps. (1995): *Venezuelan Democracy under Stress* (New Brunswick: Transaction).
- MOLINA, Jose y Carmen PEREZ (1998): Evolution of the Party System in Venezuela, 1946-1993. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40, 2: 1-26.
- MORENO, Dario (1996): *The Struggle for Peace in Central America*. (Gainesville: University Press of Florida).
- MYERS, David (1995): Perceptions of a Stressed Democracy: Inevitable Decay or Foundation for Rebirth? En *Venezuelan Democracy under Stress*, compilado por Jennifer McCoy, et al. (New Brunswick: Transaction).
- PEELER, John (1985): *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. (Chapel Hill: University of North Carolina Press).
- (1992): Elite Settlements and Democratic Consolidation: Colombia, Costa Rica, and Venezuela. En *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, compilado por John Higley y Richard Gunther. (Cambridge: Cambridge University Press).
- (1996): Party Dominance y Civil Society: Contradictions in the Reconstitution of Democracy in Venezuela. En *O desafío da democracia na América Latina*, compilado por Eli Diniz. (Rio de Janeiro: IUPERJ).
- (1998): *Building Democracy in Latin America*. (Boulder: Lynne Rienner).
- RAMOS, Joseph (1996): Poverty and Inequality in Latin America: A Neostructural Perspective. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 38, 1-2: 141-157.
- RAVENTOS, Ciska (1997): De la imposición de los organismos internacionales al 'ajuste a la tica.' nacionalización de las políticas de ajuste en Costa Rica en la década de los años ochenta. *Revista de Ciencias Sociales* (Costa Rica) 76: 116-126.
- ROJAS BOLAÑOS, Manuel (1992): Costa Rica: Una sociedad en transición. *Nueva Sociedad* 119: 16-21.
- (1995): *La gobernabilidad en Centroamérica: Ajuste, sectores populares, y gobernabilidad* (San José: FLACSO).
- (1997): Costa Rica: fuegos electorales y estancamiento económico *Nueva Sociedad* 149: 16-19.
- ROJAS BOLAÑOS, Manuel y Carlos SOJO (1995): *El malestar con la política* (San José: FLACSO).
- ROMERO, Anibal (1996): Venezuela: Democracy Hangs On. *Journal of Democracy* 7,4: 30-42.
- (1997): 'Rearranging the Deck Chairs on the Titanic': The Agony of Democracy in Venezuela. *Latin American Research Review* 32,1: 7-36.
- ROSENTHAL, Gert (1996): On Poverty and Inequality in Latin America. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 38, 1-2: 15-38.
- ROVIRA MAS, Jorge (1988): *Costa Rica en los Años Ochenta*. (San José: Porvenir).
- (1994): Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo? *Espacios: Revista Centroamericana de Cultura Política* 7: 38-47.
- SALAMANCA, Luis (1994): Venezuela: La Crisis del Rentismo. *Nueva Sociedad* 131: 10-19.
- (1995): The Venezuelan Political System: A View from Civil Society. En *Venezuelan Democracy under Stress*, compilado por Jennifer McCoy, et al. (New Brunswick: Transaction).
- (1997): La democracia venezolana desde 1989: De la explosión a la descentralización. *Nueva Sociedad* 150: 106-111.
- SALOM ECHEVERRIA, Roberto (1997): El arreglo internacional de la deuda durante la administración Arias Sánchez. *Revista de Ciencias Sociales* (Costa Rica) 76: 127-136.
- SOJO, Carlos (1995a) *Al arbitrio del mercado: Reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica* (San José: FLACSO).
- (1995b) Gobernabilidad y ajuste en Centroamérica. *Nueva Sociedad* 138: 6-16.
- (1997): *Los de en medio: La nueva pobreza en Costa Rica* (San José: FLACSO).
- (1998): Patrones de comportamiento electoral y gobernabilidad en Costa Rica. *Estudios Sociológicos* (México) 16, 46: 173-191.
- SONNTAG, Heinz (1997): Venezuela: El difícil curso de la transición. *Nueva Sociedad* 151: 17-26.
- TURNER, Frederick y John MARTZ (1997): Institutional Confidence and Democratic Consolidation in Latin America. *Studies in Comparative International Development* 32, 3: 65-84.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1991): *Human Development Report* (New York: Oxford University Press).
- (1996): *Human Development Report* (New York: Oxford University Press).
- VEGA CARBALLO, Jose Luis (1992): Party Systems and Democracy in Costa Rica. En *Political Parties and Democracy in Central America*, compilado por Louis W. Goodman, et al. (Boulder: Westview).
- (1994): Costa Rica en los Años Ochenta: Un balance de su desarrollo social. En *Centroamérica en la globalización: Perspectivas comparativas*, compilado por Jolyne Melmed-Sanjak, et al. (Albany: State University of New York Press).
- VILAS, Carlos (1995): Economic Restructuring, Neoliberal Reforms, and the Working Class in Latin America. En *Capital, Power, and Inequality in Latin America*, compilado por Sandor Halebsky y Richard Harris. (Boulder: Westview).
- VUNDERINK, Greg (1991): Peasant Participation and Mobilization during Economic Crisis: the Case of Costa Rica. *Studies in Comparative International Development* 25, 4: 3-34.
- WORLD BANK (1986): *World Development Report* (New York: Oxford University Press).
- (1991): *World Development Report* (New York: Oxford University Press).
- (1995): *World Development Report* (New York: Oxford University Press).
- WORLD GUIDE (1996): (Uppsala: Hillco Media Group): CD-ROM.

YASHAR, Deborah (1995): Civil War and Social Welfare: The Origins of Costa Rica's Competitive Party System. En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, compilado por Scott Mainwaring y Timothy Scully. (Stanford: Stanford University Press).

ZAMBRANO, Jose (1998): After 40 Years of Democracy, Venezuelans Want Change. *Global NewsBank* (January 26): Internet.

### RESUMEN

Empezamos revisando extensos datos económicos y sociales que definen las líneas de la crisis económica de los 80. Después reseñamos las políticas con que gobiernos sucesivos buscaron, con éxito incompleto, responder a la crisis. Intentamos demostrar que: (1) las condiciones globales lo hicieron inevitable, que ambos países sufren las crisis económicas; (2) las estructuras sociales no igualitarias hicieron peor la crisis en ambos casos; (3) las partidocracias fuertes que estabilizaron la democracia en tiempos pasados, ya en la crisis, limitaron la flexibilidad y capacidad de respuesta del sistema político; (4) las élites políticas sin embargo retuvieron un campo considerable para la toma de decisiones autónomas; (5) la élite costarricense hizo mejor que su homóloga venezolana en formar políticas efectivas dentro de los límites estructurales enfrentados.

Palabras clave: crisis política, crisis económica, Venezuela, Costa Rica, élites.

### ABSTRACT

We begin by reviewing extensive economic and social data that define the outlines of the economic crisis of the 1980s. Then we review the policies with which successive governments sought, with imperfect success, to respond to the crisis. We seek to demonstrate that: (1) global economic conditions made it inevitable that both countries would suffer severe economic crises; (2) inegalitarian social structures made the crisis worse in both cases; (3) strong *partidocracias* that had stabilized democracy in earlier times now limited the flexibility and responsiveness of the political system; (4) political elites nevertheless retained considerable scope for autonomous policy-making; and (5) the Costa Rican elite did better than its Venezuelan counterpart in shaping effective policies within the structural constraints they faced.

Key words: political crises, economic crises, Venezuela, Costa Rica, elites.