

*LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE COSTA RICA DE 1949**

Eduardo Ortiz y Ortiz**

I

Sobre el anterior trasfondo, que muestra un país en evolución pero en crisis, se han dado ya 25 reformas a otras tantas disposiciones constitucionales, aunque pocas decisivas. Cada una vigoriza el avance hacia una sociedad más igualitaria y burguesa, donde nadie espera que la propiedad sea colectiva, porque todos esperan ser propietarios. El acceso mayor posible a un patrimonio individual o familiar y el máximo desarrollo de las capacidades y derechos en beneficio propio y de la comunidad, esa parece ser la tendencia apuntada. La única corriente desvirtuada es la que miraba hacia la descentralización, porque un giro de signo inverso ha tomado preponderancia indudable al empuje del desarrollo económico y de sus urgencias de planificación y racionalización en el uso de los recursos colectivos.

II

Pueden detectarse varias tendencias en las reformas que permiten grupos y clasificaciones. Sin carácter exhaustivo, creemos útil el enfoque que exponemos enseguida:

- 1) Reformas tendientes a proteger la soberanía nacional y a promover su coordinación con las otras, en el plano internacional.
- 2) Reformas tendientes a fortalecer el sufragio y la democracia.
- 3) Reformas tendientes a fortalecer, ampliar y garantizar los derechos constitucionales.
- 4) Reformas tendientes a mejorar la eficiencia estatal e institucional.

* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

** Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Los grupos corresponden a las disposiciones constitucionales siguientes:

1) Grupo relativo a soberanía externa y comunidad internacional (regional o universal): artículos 6, 7, 10, 16, 111, 121.4, 121.15, 124, 140.10, 140.19, 139.5.

2) Grupo relativo a sufragio y democracia: 9.90, 93, 95, 96. 98, 100, 101 y 177, párrafo primero *in fine*.

3) Grupo relativo a derechos constitucionales (individuales o sociales): 16, 33, 49, 73, 78, 177, párrafos segundo y tercero.

4) Grupo relativo a eficiencia del sector público estatal: 106, 11, 139, 157, 159, inciso 5o., 171, 188 y 196.

Se desprende claramente de lo anterior una mayor preocupación por algunas zonas normativas, pero un balance global aceptable. Expliquemos rápidamente las reformas más importantes, pero antes iniciemos el breve análisis con la reforma introducida al artículo 196, que regula el trámite de la revisión general de la Constitución.

Artículo 196. La enmienda al artículo 196 regula —como éste— el procedimiento para la reforma general de la Constitución, que antes se componía de dos etapas: la primera, tramitada por la Asamblea Legislativa, según un complicado trámite igual al necesario para la reforma parcial (que se mantiene inalterado)¹ y la segunda, consistente en la convocatoria a una constituyente. La reforma consistió en suprimir toda la primer etapa y en exigir dos tercios de la totalidad de los votos de la Asamblea para convocar la Constituyente prevista en la segunda, único requisito actual para la revisión general, con la idea evidente de facilitarla.

Resultó así la paradoja de que hoy en Costa Rica es más fácil hacer una reforma general, que una parcial, de la Constitución.

Creemos inmodificables por reforma parcial los artículos 195 y 196 que rigen las revisiones constitucionales, pues se trata de normas que son, por su propio contenido, necesariamente superiores a la potestad constitucional que regulan, el ejercicio de la cual no

¹ La reforma parcial de la Constitución conlleva los siguientes pasos: a) iniciativa por 10 diputados; b) lectura por tres veces consecutivas, con votación que admite o rechaza *ad portas*; c) dictamen de Comisión *ad hoc*; ch) debate en tres etapas con votación a favor no menor de 2/3 de la totalidad de los votos de la Asamblea; d) formulación del proyecto al Poder Ejecutivo y devolución por éste a la Asamblea, en su mensaje anual para la iniciación de la legislatura siguiente, cada 1o. de mayo; f) nuevo debate legislativo en tres etapas y aprobación nuevamente por 2/3 de la totalidad de votos de la Asamblea.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE COSTA RICA DE 1949 267

puede alcanzarlas ni alterarlas. La tesis opuesta puede conducir a la eliminación total del procedimiento especial para revisar la Constitución, convirtiéndola en ley ordinaria, lo que obviamente viola la intención del constituyente que creó y modeló aquella potestad. Sólo una reforma general, dentro del marco procedimental existente, puede conducir a modificar el trámite constitucional para la revisión y cambio —totales o parciales— de la propia Carta.²

Observación que dejamos planteada, para continuar examinando por su orden los grupos de enmiendas constitucionales, con una cuidadosa selección previa. Se comentará únicamente la novedad introducida:

1. Grupo A: Soberanía externa y comunidad internacional

Artículo 6

Establece el mar territorial de 12 millas desde la bajamar y reconoce la jurisdicción especial, para efectos de uso y explotación, sobre las 200 millas marinas a partir del mismo punto, con lo que se limita a reconocer principios y prácticas internacionales ya aceptados al respecto.

Artículo 7 (en relación con artículos 121, inciso 4, y 140.10)

Fija la superioridad de los tratados y convenios internacionales sobre la ley, pero omite regular la vía procesal adecuada para hacer valer la violación de aquéllos por ésta. La solución parece ser la impugnación de la ley como inconstitucional, en cuanto violatoria del artículo 7 de la Constitución. La reforma es parte del esfuerzo hecho para coordinar nuestra carta con los instrumentos internacionales del Mercado Común Centroamericano.

Artículo 121, inciso 4), y 140, inciso 10)

Sobre igual línea de apertura hacia una estrecha vinculación internacional, la reforma del artículo 121, inciso 4), tiene por objeto autorizar la transferencia de competencias nacionales —como la impositiva a nivel de aduanas— a organismos supranacionales de

² Lowenstein, da cuenta de la existencia de normas constitucionales “intangibles”, sobre todo cuando se trata de “valores” o principios, y no de simples mecanismos de gobierno. Cuando se habla del procedimiento de reforma de una constitución, se pone en juego su existencia misma, que desaparecía si se suprimiera —por vía de enmienda parcial— el procedimiento especial para su cambio total o parcial, y esto cabe decirlo sobre todo en países de Constitución rígida, la santidad de la cual radica en su diferencia formal y procedimental respecto de la ley ordinaria.

un ordenamiento jurídico comunitario, posibilidad teóricamente discutible sin el apoyo de la modificación así introducida, que, como se ve, coordina perfectamente con la del artículo 7. El texto reformado del artículo 121, inciso 4, implica que la transferencia de competencias no es posible fuera o más allá del marco de un ordenamiento comunitario regional. La reforma del mismo inciso 4) abre la posibilidad —cuyo empleo expedita la formalización de acuerdos internacionales y comunitarios— de que los tratados y convenios autoricen la firma de sus protocolos ejecutivos sólo por el gobierno, sin intervención de la Asamblea Legislativa.

La enmienda coordinada del artículo 140, inciso 10, párrafo segundo, tiene por objeto reafirmar la posibilidad de este trámite simplificado en relación con las potestades negociales del Poder Ejecutivo en el ámbito internacional.

Artículo 10 (en relación con los artículos 124 y 140, inciso 19).

Contemplan las reformas en cuestión y desde diversos ángulos la supresión en Costa Rica de los llamados “contratos ley”, que eran los firmados por el Poder Ejecutivo, pero aprobados y/o reformados por la Asamblea Legislativa con base en un precepto constitucional (140, inciso 19). Una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia había conducido imprevistamente a la enajenación de la soberanía a favor de entidades privadas contratantes, generalmente poderosas compañías multinacionales extranjeras, con la tesis de que los dichos contratos administrativos, una vez aprobados por la Asamblea Legislativa, eran leyes, pero, a diferencia de éstas, no derogables ni reformables por la misma Asamblea sin el consentimiento de la otra parte, por el carácter contractual de la relación, lo que conducía a darles rango supra-legal y a crear una fuente atípica y no constitucional en nuestro ordenamiento, equiparable únicamente a los tratados internacionales.³ La reforma se hizo para imponer: a) que la aprobación o reforma legislativa no altera la naturaleza administrativa del contrato ni, consecuentemente, le otorga carácter de ley; y b) que la potestad legislativa nacional no puede restringirse ni renunciarse en virtud de contratos de ese tipo, aunque sean reformados o aprobados por ley, lo que legitima cualquier adaptación de los mismos al interés público por acto unila-

³ Woodbridge, Paul, *El Contrato Ley*, Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1972, pp. 163 a 168 y Casaciones núms. 106, de 16 horas de 4 de septiembre de 1968, y 105 de 15 horas del 26 de octubre de 1960.

teral de índole legislativa, e incluso administrativa, desde que ésta sigue siendo la del contrato como tal. La reforma no tiene transitorios que dejen a salvo derechos adquiridos, y, de consiguiente, se aplica de inmediato a las situaciones preexistentes, que no podrán pretender ni mantener para el futuro su privilegiada e intangible situación.

2. *Grupo B: Sufragio y democracia*

Artículo 9

El gobierno de la República, dice el artículo 9, es popular, representativo, alternativo y responsable, y “lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Según el artículo 9 citado, el Tribunal Supremo de Elecciones, que siempre fue independiente de aquellos tres poderes, no podía ser uno más, sin una reforma constitucional que así lo declarara. Durante mucho tiempo se opuso al proyecto de reforma constitucional el banal argumento de que, para ser poder, le faltaba al Tribunal la homogeneidad de funciones por razón de la naturaleza de los actos a él correspondientes, que sí parecen tener los que tocan a los otros tres. La realidad es que nunca éstos han tenido esa homogeneidad, puesto que siempre participaron y participan en funciones materialmente correspondientes a otro poder (hecho hoy reconocido por el artículo 49, que refiere el contralor contencioso-administrativo al Estado y no al Poder Ejecutivo, como si también pudieran administrar los otros), sobre todo hoy, cuando ha perdido relevancia una clasificación material de las funciones, para adquirirla la distinción formal entre ellas (por sujeto, procedimiento y forma), determinante de la jerarquía de sus actos dentro del sistema. La división de poderes es hoy, mucho más que una fórmula de libertad, o además de eso, un mecanismo de división del trabajo para una mayor eficiencia del sector estatal. En consecuencia, no había razón alguna que justificara la no erección del Tribunal en un verdadero poder si se considera, sobre todo, la concentración en él de todas las potestades conducentes a la dirección y administración del proceso electoral.

Es ésta la innovación introducida, al decir al actual artículo 9, párrafo segundo, que aquél tendrá “el rango e independencia de

los Poderes del Estado y (tendrá) a su cargo, en forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”.

Artículo 177

Con miras a garantizar mejor la autonomía financiera del Tribunal, se ha reformado el artículo 177, párrafo primero, *in fine*, para suprimir de la Oficina de Presupuesto (órgano técnico que tiene en su mano la preparación del anteproyecto final del presupuesto ordinario de la nación, incluyendo el de todos los poderes y, naturalmente, el del Tribunal), la potestad de rechazar partidas incluidas por este último en el suyo, con el fin de darle efectividad al sufragio, lo que pareciera llevar a la inaceptable conclusión de que hay otras superfluas o desviadas de ese fin. Si no se acepta que tiene ese fin cualquier gasto pedido por el Tribunal, en uso de su competencia exclusiva e independiente para manejar todo lo electoral, habrá que introducir distinciones totalmente subjetivas entre lo que es y no es necesario para garantizar la efectividad del sufragio, con indebida interferencia del legislador o de la Corte Suprema en la esfera de acción privativa del tribunal. La reforma constitucional debe interpretarse, consecuentemente, en el sentido de que queda prohibido a la Oficina de Presupuesto modificar el proyecto que le presente el Tribunal, el cual deberá remitírsele únicamente para que tome cuenta de su monto y lo envíe a la Asamblea junto con los proyectos de los otros poderes del Estado, todo lo cual deberá entenderse siempre dentro de los límites de lo lógico y razonable, vigentes y operantes aquí como en cualquier otra potestad discrecional o de gobierno. Queda siempre a salvo la suprema potestad de la Asamblea Legislativa de improbar y/o reformar el anteproyecto de presupuesto del Tribunal así sometido a su consideración.

Artículo 96

Siempre sobre la idea de darle efectividad máxima al sufragio se ha reformado tres veces el artículo 96 para lograr finalmente que el Estado no sólo reembolse, sino que también financie anticipadamente a los partidos políticos la campaña electoral próxima, tomando como base de pago a cada uno su votación en las elecciones anteriores, previa comprobación de los gastos ante la Contraloría General de la República, quien rendirá el informe al Tribunal para que éste, y no la Contraloría, acuerde o deniegue el pago, total o parcialmente, según sea el mérito del expediente. El pago

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE COSTA RICA DE 1949 271

anticipado está sujeto a varios límites constitucionales en virtud del artículo 96 (haber obtenido el respectivo partido al menos un 5% del voto total válido en las pasadas elecciones; comprobar sus gastos efectivos, y que la financiación total del Estado no sobrepase, para todos los partidos, el 2% del promedio de los tres últimos presupuestos ordinarios de la nación). El precepto constitucional ha sido desarrollado por los artículos 176 y siguientes del vigente Código Electoral (Ley número 1516 de 10 de diciembre de 1952). La institución tiene por objetivo destruir la dependencia financiera de los partidos frente al gran capital privado, generalmente conservador y, en todo caso, capaz de ser egoístamente interesado, todo lo cual es perfectamente legítimo; pero el pago anticipado ha creado varios fenómenos políticos gravemente nocivos para el proceso electoral en Costa Rica: primero, contribuye sustancialmente a la consolidación en el poder del partido que ganó la elección anterior, pues será a éste a quien normalmente tocará la parte más cuantiosa del anticipo, con obvia ventaja frente a sus adversarios en la siguiente justa electoral; segundo, permite a los partidos que se deshacen políticamente después de la derrota, y que han dejado de representar grupos importantes de opinión, conservar el derecho a la financiación anticipada, para sufrir eventualmente un fracaso peor; y tercero, crea el peligro de que los grupos directivos de esos partidos minoritarios mantengan el cascarón de su aparato administrativo, vacío ya de todo poder electoral, para después negociar —con el partido mayoritario o con cualquiera de los otros— la orientación que tomará el suyo y los fondos que le corresponden en el pago anticipado, con efecto eventualmente decisivo en la contienda, por razones de pesos y no de votos. Pareciera mejor conservar la fórmula vieja, que permite reembolsar gastos hechos después de la campaña sin financiación anticipada de la próxima; pero ello puede ser sólo una falsa apariencia. El problema está esperando una necesaria evaluación, que nadie ha hecho.

Artículo 95, inciso 2

El Tribunal Electoral debe no sólo dar garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas, que estarán bajo su dependencia en tiempo de campaña, sino también —como lo prescribe el nuevo inciso 2 del artículo 95— inscribir de oficio a los ciudadanos en el registro civil y en el padrón electoral, proveyéndose de cédula de identidad

con fotografía apta para el ejercicio del sufragio, lo que ha impuesto que el Tribunal organice censos electorales periódicos en todo el país, con aumento sustancial del sufragio en los últimos 10 años.⁴

Artículo 93

El voto se ha hecho constitucionalmente obligatorio después de 1949, pero no se conoce de una sola sanción penal impuesta por la violación del mandato, está muy dividida la opinión al respecto y hasta hubo un presidente, que, siéndolo, se pronunció en contra de la reforma, diciendo que el derecho cívico —y el sufragio lo es por antonomasia— que se convierte en deber deja de ser cívico. Creemos en la bondad de la reforma, aunque sea simbólica, precisamente por serlo. Es claro, por otra parte, que la obligatoriedad del voto y su cumplimiento son incontrollables y que, por ello mismo, no ha sido factor importante en la orientación del sufragio y su volumen; para efectos prácticos contaría lo mismo si no existiera.

Artículo 90

Con el mismo propósito de acelerar al máximo la incorporación activa al cuerpo electoral de todos los costarricenses que razonablemente puedan hacerlo por su madurez cívica, se ha bajado a los 18 años, de 21, la edad requerida para adquirir la ciudadanía y los derechos y deberes políticos, y la reforma, muy atacada por conservadores y gentes políticas distanciadas de la juventud, ha probado la madurez de ésta, que no ha resultado un elemento extraño ni perturbador, sino más bien un aporte de vitalidad e imaginación a la última campaña electoral y a su contenido programático.

Artículo 98.

Reforma trascendente fue la supresión del párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución que, a tono con la ideología y posturas dominantes en el derecho constitucional de los años cuarenta

⁴ Una idea clara del impacto de promoción del sufragio y de las campañas de empadronamiento referidas, salta del siguiente dato: Costa Rica tenía en 1974 1.900.000 habitantes y el padrón electoral en ese año fue de 875.041 personas, lo que significa casi un 50% del total movilizado para el sufragio. De 1953 a 1974 el padrón electoral aumentó en un 200%. El porcentaje de abstenciones en 1974 fue de 20.1% sobre un padrón nacional electoral de 875.041. Los porcentajes de abstencionismo electoral en otras elecciones posteriores a la Constitución vigente son: 1953, 32.8% sobre un padrón nacional electoral de 294.016; 1958, 35.3% sobre un padrón de 354.779, 1962, 19.1% sobre un padrón de 484.980; 1966, 18.6% sobre un padrón de 554.627; 1970, 16.7% sobre un padrón de 675.285.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE COSTA RICA DE 1949 273

y cincuenta,⁵ prohibía “la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas, medios de acción o vinculaciones internacionales tienden a destruir los fundamentos de la organización

⁵ García Laguardia, Jorge Mario, “La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos en Centroamérica”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Costa Rica, núm. 24, pp. 253 y 254. La línea dura contra ideologías opuestas a la democrático-liberal está bien documentada en las actas de la Asamblea Constituyente de 1949, núms. 81, 82, 83 y 85 de la compilación hecha por Mario Alberto Jiménez, ya citada. Se trata del debate más extenso y rico en interesantes enfoques dentro del proceso constituyente. La supresión del párrafo segundo del artículo 98, que se limitaba a prohibir ideologías o movimientos opuestos a los valores políticos de nuestro sistema constitucional, no es tan justificable como se ha creído, en protección a la libertad de formación y conducción de partidos políticos. Si éstos son en Costa Rica —como en todo el mundo occidental— las organizaciones sociales que tienen el monopolio de la postulación (de candidatos) y del acceso al gobierno, es evidente su importancia para la preservación y realización de aquellos valores, lo que impone que sus programas y métodos de acción sean de obvio interés público. El Estado debe regular —como en Costa Rica lo hace el Código Electoral— la organización y vigilar el funcionamiento interno de los partidos desde el punto de vista de su conformidad con los valores y normas de la Constitución. Lo contrario es auspiciar la destrucción o la frustración de éstos últimos. Es decir: la fundamentación del sistema democrático y, dentro de él, de los partidos y sus programas, en la libertad y en la igualdad jurídica y social, exige una discriminación entre ellos, precisamente desde el punto de vista de esos valores. No es posible que un sistema político —en el sentido axiológico que al mismo le atribuye Lowenstein— admita valores contradictorios en su funcionamiento, íntimamente ligado a los partidos, y es imposible porque los valores políticos no son otra cosa que guía en la selección y preferencia por determinados tipos de gobierno y de metas colectivas, y, como tales, excluyentes de los que son opuestos. Valorar es preferir, preferir es elegir y elegir es excluir. En un plano puramente axiológico y político, la norma contenida en el segundo párrafo del original artículo 98 de nuestra Constitución no sólo era compatible con el sistema democrático sino que era más bien necesaria y se filtra —después de haber sido suprimida— a través de la norma sustitutiva, que habla de respeto y fidelidad a Constitución y a su régimen de gobierno, puesto que aunque nada se diga al respecto va implícita en aquella un conjunto de metas y valores, e incluso de estructuras típicas para su realización, incompatibles con y excluyentes de todo lo que es opuesto. El problema no radica ciertamente en la prohibición de partidos enemigos del sistema constitucional, sino en la aplicación de esa prohibición, que puede prestarse a abusos de tipo político, con grave daño para el libre juego de los partidos, esencial para la supervivencia del régimen democrático. Puede ser este argumento de tipo práctico el que justifique la reforma del artículo 98, pero no la existencia de un principio opuesto, de indiscriminada autorización de partidos políticos, incluyendo los subversivos o fundados en valores opuestos al sistema vigente, pues la verdad política y axiológica es precisamente la contraria. En tanto que medida cautelara y preventiva, la supresión del párrafo segundo del artículo 98 es justificable; en tanto que toma de posición en punto a principios del régimen democrático, es perfectamente contradictoria e infundada. La Constitución de Bonn (23 de mayo de 1949) prohíbe los partidos que por sus fines, actitud de sus adherentes o métodos de acción puedan desvirtuar o destruir el régimen democrático y la libertad, o amenacen la existencia de la República Federal. (Léase al respecto al jurista alemán Ekkenhart, Stein, *Derecho Político*, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1973, pp. 163 y 165.)

democrática de Costa Rica o que atenten contra la soberanía del país”.

Como es lógico pensar, el único partido que resultó prohibido, no fuera sino dentro del proceso electoral, puesto que sobrevivió para cualquier otro efecto, fue el Vanguardia Popular, que es el partido comunista criollo. La norma fue reformada, por supresión del segundo párrafo, que resultó sustituido por un breve agregado al primero, en el sentido de que todos los partidos “se comprometan en sus programas, a respetar el orden constitucional de la república”, lo que se creyó más accesible y asequible para cualquiera de los existentes.

Artículo 132

Finalmente y pese a una vieja tradición más flexible, se reformó la Constitución para prohibir absolutamente la reelección del presidente, y la del vice-presidente que hubiere ejercido más de la mitad de un periodo constitucional. Esa regla institucional, por la que tanta sangre se derramó en México, no tenía tradición en Costa Rica, donde las constituciones o bien permitieron de plano y expresamente la reelección (caso de la Constitución de 1844), o bien la permitieron, como lo hacía la del año 1949 antes de la reforma mencionada, después de dos periodos presidenciales consecutivos y posteriores a la salida del poder por parte del interesado. La reforma es sana y decisiva para limpiar la presidencia y su ejercicio de indebidas presiones, aspiraciones e ideologías, pues, como dijera el profesor José Joaquín Trejos, entonces presidente de la República y padre intelectual de la enmienda, una vez prohibida la reelección cada futuro presidente “habrá de procurar que cada uno de sus actos se realice en función de los más altos intereses de la patria... y nunca en función de partidos, de intereses electorales pasajeros o con miras sólo a una futura reelección”.

3. Grupo C: Derechos (subjctivos) constitucionales y sus garantías

Artículo 33

El Artículo 33 que consagraba a secas la igualdad ante la ley, fue reformado para declarar expresamente que no podrán establecerse discriminaciones contrarias a la dignidad, reforma totalmente innecesaria, por ya comprendida implícita pero claramente en el texto anterior, y por darse, sin la reforma, la coexistencia con

normas internacionales de diversa fuente, ya incorporadas al ordenamiento costarricense, como los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (aprobada por Asamblea General de las Naciones Unidas el 10. de diciembre de 1948).⁶ La reforma revela, no obstante su esterilidad jurídica, la creciente preocupación del constituyente costarricense por reforzar y proteger la existencia y contenido de las libertades y de su efectiva satisfacción.

Artículo 49

Fue reformado para que la jurisdicción contenciosa tutelara también los intereses legítimos y no solamente los derechos subjetivos, frente a la conducta del Estado —y no sólo de la administración pública— reducible a función administrativa, con innecesaria mención expresa de la desviación de poder como vicio del acto. Los rasgos generales de nuestra jurisdicción contenciosa, fuera de dicha reforma, fueron ya explicados.

4. Grupo D: Organización y eficiencia del sector institucional público

Artículo 188.

Es esta la reforma fundamental introducida para una coordinación mejor del sector público institucional con la planificación nacional centralizada del Estado. La creación consciente y sistemática de entes autónomos se inició en Costa Rica después de la Constitución de 1949, como una técnica intencionalmente empleada para debilitar el poder del Estado y salvaguardar así la libertad que padecería seriamente si todos los servicios y funciones públicas quedaran concentrados —como durante la Constitución de 1871— en la oficina del presidente de la República. Proteger la libertad, no aumentar la eficiencia pública, fue el propósito principal de esta técnica intervencionista ya conocida, pero poco empleada en la Costa Rica de entonces. Con ese fin se consagró en el artículo 188 que sería autónoma la institución que fuera creada por dos tercios de la totalidad de los votos de la Asamblea Legislativa y que, así nacida, la ins-

⁶ El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamado Pacto de San José, incorporado a nuestro ordenamiento interno por Ley número 4534 de 23 de febrero de 1970, consagra generosamente la igualdad ante la ley y todos sus matices de aplicación, pero no está vigente como instrumento internacional —por haber sido ratificada únicamente por Costa Rica y Colombia— evidentemente por presión o sabotaje de dictaduras militares enemigas de las libertades y de la dignidad del hombre en Latinoamérica.

titución tendría plena independencia en materia de gobierno y administración. Las leyes que organizaron las autonomías desde 1949 hasta 1974 dispusieron, por su parte, en acatamiento de esa norma constitucional, que cada ente autónomo creado era totalmente independiente del Ejecutivo y de cualquier otro sujeto administrativo —aunque no ante la Asamblea Legislativa— y que no recibirá órdenes ni directrices de nadie. Posteriormente se dictó una Ley de Planificación número 5525 de 2 de mayo de 1974, que imprimió a la del sector público, formado principalmente por dichas instituciones autónomas intocables por el Estado, un carácter meramente indicativo, sin ningún trazo ni rasgo de imperatividad. De este modo se bloqueó toda posibilidad de coordinación de esas instituciones con el Estado y entre sí, no obstante la evidente conexidad y hasta duplicidad de planes de trabajo entre ellos. La CCSS construyó un sistema hospitalario paralelo y a veces físicamente contiguo al de las viejas Juntas de Protección Social, y así el país llegó a tener no uno, sino dos sistemas de salud pública, mientras otros planes tenían que clausurarse por falta de dinero y el Estado aumentaba los impuestos para cubrir sus finanzas siempre deficitarias. En 1971 un cuerpo de profesores universitarios redactó un proyecto de reforma del artículo 188, en virtud del cual se preservaba la potestad de administración del ente y su plena independencia, pero se abandonaba a la ley su potestad de gobierno, de modo que pudiera la Asamblea reorganizar y coordinar todo el sistema. La reforma se instrumentó reservando a la ley el régimen de la potestad de gobierno de los entes y dejándoles plena libertad para el ejercicio de sus potestades de administración. La Ley de Presidentes Ejecutivos, número 5507 de 19 de abril de 1974 (ya mencionada), privó de la potestad de gobierno a los entes públicos estatales, que ahora están imperativamente coordinados con los planes nacionales de desarrollo (ver comentarios sobre entes descentralizados en la Constitución de 1949), a través de aquellos altos funcionarios, directamente dependientes del Consejo de Gobierno.

Conclusión

Hemos visto un país en desarrollo, pero en crisis, donde las instituciones no sirven bien su propósito, no obstante repetidos esfuerzos en contrario. El Estado ha perdido autoridad y prestigio morales, no tanto por sus fracasos económicos, como por el desgaste que

provocan las repetidas violaciones de su ordenamiento en manos de los gobernantes, los que juraron respetar y hacer respetar la Constitución y la ley. Y la sociedad, acostumbrada a recibirlo todo del Estado, hace muy poco por él y por sí misma, y representa una carga económica progresivamente onerosa en el presupuesto nacional.

La participación comunitaria en planes y programas públicos se reduce cada día y la clase media preparada o bien desdeña los cargos políticos, o bien los persigue como instrumento de prestigio y de poder, no de servicio ni de sacrificio. Como con la “nueva clase” de los países socialistas (de que ha hablado Milan Djilas) se ha formado en Costa Rica una de burócratas y de trabajadores independientes (empresarios y profesionales) que pide cada vez más del Estado o de la sociedad, sin exigirse méritos ni trabajo mayores.

Se trata de un fenómeno casi general en toda Latinoamérica: la clase media mantiene un consumo irracional a base de importaciones, en países faltos de capital, donde el ahorro interno es la única fuente de inversiones y de trabajo, sin peligro para la soberanía ni para la productividad nacionales. La clase media está organizada en grupos de presión —sobre todo en el sector público— para obtener y mantener un costoso y continuado ascenso en el ingreso y en la sociedad, frecuentemente a costa de las clases pobres, de marginados suburbanos sin educación o de campesinos igualmente ignorantes y peor situados para formar partidos o grupos de presión que los defiendan.⁷

Hay mucha dependencia del nacional frente al capital extranjero.

⁷ Carvajal Herrera, Mario, señala: “Estos grupos (Asociación Nacional de Empleados Públicos, ANEP y Unión Médica Nacional) protegen los intereses económicos de una clase media progresivamente voluminosa que detenta cargos en el gobierno. En comparación, la clase baja media y los trabajadores de la clase pobre no están fuertemente organizados. Consecuentemente, los ciudadanos de Costa Rica menos privilegiados son los que poseen la más débil fuerza de presión en favor de sus intereses. Como resultado el sistema político costarricense ha sido más abierto para las demandas de los sectores de clase media y de la vida de los negocios, y ha mantenido una subrepresentación y ha dado una prioridad inferior a las demandadas de los sectores más pobres...” “La falta de organización de los pobres ciudadanos o campesinos no es conducente para darles oportunidades adecuadas y proporcionales para satisfacer sus necesidades. Los grupos de negocios o industriales y la alta clase media son los que tienen la participación mayor en los beneficios del sistema. Y aun cuando la burocracia se preocupa en algún grado por llenar las necesidades de los sectores pobres, éstos carecen de instrumentos de poder político para apoyar sus pretensiones”.

ro en el sector industrial sin relación con la agricultura, a la par de una consolidación de los viejos monocultivos de la caña, del café, del cacao y del banano, con estancamiento casi total del crédito y de la inversión para cultivos no tradicionales.

Hoy es ya evidente —a 14 años del Mercado Común Centroamericano— que la industria ligera o de ensamble no puede ser vía única de salvación económica, al tiempo que se ve más claro que la agricultura y la industria de lo agrícola, son la perspectiva que ofrece más esperanzas de desarrollo a largo plazo.

La tarea del desarrollo verdaderamente costarricense está, por todo ello, no en la colectivización de los medios de producción sino en la reforma de algunas estructuras agrarias (sobre todo en Guanacaste y en el litoral) y, principalmente, en la inyección masiva de capitales y de tecnologías en el campo, que permita vivir mejor al campesino (que constituye dos tercios de nuestra población total) y lo haga simultáneamente participe en la tenencia de la tierra (aunque no sea a título de propietario) en obras comunales de infraestructura, que sólo un grupo —y no un individuo— puede llevar a cabo. Es esa participación económica comunal o cooperativa sin fin político, lo único que puede dar al campesino costarricense la cohesión inicial para formar un grupo poderoso de presión, no para la abolición del capital y de la propiedad, sino para su mejor uso y distribución, frente a los intereses de la alta o de la mediana clase, que normalmente se identifica con aquélla. Los únicos experimentos que aquí se han hecho de organismos sectoriales con integración paritaria de intereses —concretamente con la Liga Agrícola Industrial de la Caña y con la Oficina del café— han rendido buenos frutos, porque le han permitido al agricultor no sólo debatir sino también decidir y programar sus inversiones conjuntamente y en un mismo foro con el industrial de su producto, y ponerse de acuerdo para que cada grupo reciba lo más posible y se desarrolle al máximo el sector económico que los engloba a todos. El éxito de la idea— aplicada a otros sectores económicos— vendría asegurado por la histórica flexibilidad del costarricense para negociar y transar toda clase de intereses, sobre todo cuando los opuestos son simultáneamente convergentes, como ocurre siempre en nuestra agricultura, por la interdependencia técnica entre el propietario (finquero) y el trabajador (peón o “mandador”) dentro de una misma finca.

Más que en lucha de clases —que paradójicamente se dan en Costa Rica también entre los pobres y la clase media, no sólo entre pobres y ricos—, la causa del problema social es aquí el subdesarrollo del capitalismo y la carencia de capitales, que son una invitación para el inversionista extranjero sin clara indicación de deberes para con la patria.

La independencia y el desarrollo económicos podrán surgir sólo a base de una política de capitalización, que requiere más tributos y atracción de capitales nacionales y extranjeros, sobre todo en la agricultura o en las industrias de transformación de lo agrícola, tanto como hábitos de ahorro del costarricense medio, que tanto y tan irresponsablemente se precia de ser el mayor consumidor del área.

El problema es, en el fondo y como la mayoría de los nuestros, uno de responsabilidad social y de educación del costarricense, quizá esto último tanto como aquello. Lo primero es la actitud de irracional consumo, el hedonismo nacional, con el cual nada serio ni grande se podrá hacer, no sólo porque siempre es muy costosa una gran empresa social, sino porque sólo una ascética disciplina en el trabajo y un temple bien forjado para advertir y acoger los más altos valores del hombre, no los del poder ni del buen gusto, sino los del servicio a los demás, son los únicos medios y modos de transformar y mejorar una sociedad. Ética y cívica, por un lado, y buena formación técnica y humanística, por otro, son nuestras dos grandes avenidas de salvación, económica y cultural. Lo primero lo da la infancia y no hay remedio político ni jurídico que pueda suplirlo, si no lo da; pero lo segundo puede darlo el Estado y no lo está dando.

Es muy grave el problema de nuestra educación en todos sus niveles. La masificación, unida a la emigración y a la escasez pública de profesores bien preparados, provocadas por el bajo ingreso de la vida académica en Costa Rica, así como el muy pobre nivel de la enseñanza primaria y secundaria, están matando la investigación en la Universidad costarricense, origen insustituible de la tecnología y del humanismo necesarios para construir nuestra historia, la que nos corresponde hacer a nosotros, los costarricenses de hoy y de mañana.

Hay en Costa Rica, es cierto, más maestros que soldados, pero también más oportunistas que gente seria y mucho más empíricos

que científicos, como también menos políticos abnegados que parásitos profesionales del erario público.

El cuadro es sencillo: las fuerzas políticas del país se encaminarán a la solución adecuada de nuestros problemas políticos fundamentales si resuelven los económicos y sociales, y éstos imponen una visión muy clara: intensificación del esfuerzo educacional de todo tipo, técnico y humanístico; formulación y difusión de una ética del desarrollo; y obtención de capitales que transformen, usando la tecnología más avanzada, la agricultura y la industria agrícola del país.

Sólo queda esperar del costarricense de hoy que muestre y reafirme una vez más su inveterada capacidad para la transacción, así como su ya más que centenario amor por el derecho y por la paz.