

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1989

Número 38

SUMARIO

La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur. <i>Joseph Rumbos.</i>	7
El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal. <i>Nicolás Eyzaguirre.</i>	31
La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana. <i>Larry Willmore.</i>	49
La especificidad del Estado latinoamericano. <i>Enzo Faletto.</i>	69
La ecopolítica en el desarrollo del Brasil. <i>Roberto Guimarães.</i>	89
Las políticas sociales en Costa Rica. <i>Ana Sojo.</i>	105
La pobreza en el Ecuador. <i>Eduardo Santos.</i>	121
Los desastres naturales y su incidencia económico-social. <i>Roberto Jovel.</i>	133
Institucionalismo y estructuralismo. <i>Oswaldo Sunkel.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	157
Premio de economía Raúl Prebisch	159
Publicaciones recientes de la CEPAL.	161

Las políticas sociales en Costa Rica

Ana Sojo*

Los importantes logros en desarrollo social alcanzados en Costa Rica han estado estrechamente relacionados con el régimen político democrático y sus orientaciones económicas y sociales de eficacia consensual. Hasta fines de los años setenta destacaban la política de salarios crecientes y, a pesar de la estructura tributaria cada vez más regresiva, el efecto redistributivo del gasto social.

En el artículo la autora aborda las coordenadas sociales de la crisis y la política económica y en especial las modificaciones del Estado de Bienestar, y señala algunas posibles opciones de desarrollo social para los años venideros.

Aunque se han acentuado las desigualdades sociales, el Estado ha procurado encontrar soluciones a la crisis atendiendo a los intereses de las mayorías; la dinámica anterior del desarrollo social actuó como muro de contención de los efectos más graves de la crisis. Pese al deterioro de la política social, no se ha implantado el desmantelamiento de las instituciones propias del Estado de Bienestar, cuyo efecto redistributivo continúa vigente. La estabilidad financiera, preconizada para enfrentar el déficit de las instituciones de bienestar y seguridad social, se ha manifestado principalmente en la racionalización del gasto, dando preferencia a la reforma administrativa, la generación de ingresos y la reestructuración de los servicios. Estas medidas, unidas a la recuperación parcial de los salarios, reflejan la orientación consensual de la política, que ha contribuido a la estabilización económica.

*Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

Introducción*

Los importantes logros sociales alcanzados en Costa Rica desde los años cincuenta han estado estrechamente relacionados con el régimen político democrático y con algunas orientaciones básicas de las políticas económica y social. El Estado, consolidado como soporte fundamental de la acumulación privada, ha sido terreno eficaz para llevar a cabo compromisos entre diversos grupos sociales de intereses contrapuestos, como los empresarios y los sectores populares.

La importante expansión del mercado interno fue congruente con una política de salarios crecientes. En los años sesenta y hasta 1972 los salarios reales aumentaron, y si se consideran los años setenta en su conjunto, pese a que se deterioraron en los años de mayor inflación, dichos salarios también se incrementaron.

Por otra parte, dada una estructura tributaria crecientemente regresiva, fue primordial la importancia que tuvo el efecto redistributivo del gasto social por medio de instituciones de bienestar. Algunas de ellas, proveedoras de un salario social, surgieron en los agitados años cuarenta; más tarde experimentaron un gran desarrollo y se diversificaron, incluso en el decenio de 1970 en que ya se vislumbraban problemas en el crecimiento económico.

La crisis reciente y la política económica han tenido consecuencias en el empleo y en el nivel y distribución del ingreso, y han acarreado modificaciones del Estado de Bienestar, aspectos cuyas peculiaridades se abordarán más adelante. Igualmente se señalarán algunas posibles opciones de desarrollo social para los años venideros. Se concluye que, pese al deterioro de la política social, no se ha implantado un proceso de desmantelamiento de las instituciones propias del Estado de Bienestar, cuyo importante efecto redistributivo continúa vigente. La estabilización financiera, preconizada para enfrentar el déficit de las instituciones de bienestar social, se ha conseguido básicamente mediante la racionalización del gasto, privilegiando la reforma administrativa, la generación de ingresos y la reestructura-

*Artículo basado en un informe de consultoría elaborado para la CEPAL y presentado al seminario sobre *Opciones de desarrollo social para los años noventa*, organizado por CEPAL-FLACSO-ILPES en conmemoración del 40º aniversario de la CEPAL y celebrado en San José de Costa Rica, en noviembre de 1988.

ción de los servicios (Rivera y Güendell, 1988a, pp. 18 y 19).

Todo ello muestra la orientación consensual de la política, la que incluso tuvo importantes efectos colaterales, al contribuir a la estabilidad económica, en el período del Presidente Monge. Las perspectivas dependerán, entre otros facto-

res, del signo y de los resultados del ajuste estructural y de las condiciones de renegociación de la deuda externa. Estos factores condicionantes, y la eventual implantación de otras opciones de política económica y social, a contrapelo de las vigentes, caracterizan los posibles escenarios de las próximas décadas.

I

El nivel de vida de la población y la política económica

Las políticas económica y social son dimensiones inseparables del desarrollo, y su integración en favor de la inversión, el empleo, y la distribución, constituye la base de la democracia (CEPAL, 1986, p. 6). En ese sentido, la política social no es la única responsable de la equidad, cuyo logro no se restringe a los servicios sociales sino que concierne a todas las áreas de las políticas económica y social y abarca las perspectivas de corto y largo plazo. De allí que los problemas sociales y sus soluciones no deben estar aislados ni subordinados con respecto al objetivo del crecimiento económico (CEPAL, 1987, p. 7).

En Costa Rica existe relación entre el comportamiento de las variables macroeconómicas y el de los ingresos; sin embargo, los cambios en la magnitud de la pobreza no corresponden automáticamente a los que registran los indicadores macroeconómicos. En el nivel de vida de las últimas dos décadas, considerados los ingresos, el consumo, el empleo y la mortalidad infantil, se distinguen claramente tres períodos (Trejos y otros, 1988, pp. 54-61):

a) *Mejoramiento del nivel de vida (1970-1979)*: elevación de los indicadores de ingreso, sobre todo de los salarios. Al parecer, los más beneficiados fueron los estratos altos, pero ciertos indicadores como la mortalidad infantil, muestran una reducción importante y revelan un mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. Hubo una leve caída o estancamiento en los años 1974 y 1975, particularmente en este último, relacionados con la crisis petrolera.

Según estimaciones globales de la pobreza, un 25% de las familias y un 30% de las personas

estarían en esa situación. El fenómeno de la pobreza es mayoritariamente rural; y ha aumentado en intensidad, lo que se evidencia en el recrudescimiento de la pobreza extrema y en la mayor cantidad de recursos necesaria para erradicarla. Respecto de la pobreza extrema, se discute la posibilidad de que se la haya sobreestimado.

b) *Reducción marcada del nivel de vida (1980-1983)*: en tres o cuatro años, se retrocedió un decenio o más en los indicadores del nivel de vida. El ingreso salarial cayó más rápidamente que el ingreso familiar y éste, más aceleradamente que el consumo. El efecto del cambio, aunque con matices particulares, fue generalizado para toda la población. El desempleo abierto aumentó en un primer momento más que el subempleo, pero luego llegaron a equipararse. La reducción sistemática de la tasa de mortalidad infantil se detuvo y se estancó en alrededor de 20%.

En este período, la proliferación de los grupos pobres se concentró en la pobreza básica, mientras que la pobreza extrema mostró una leve reducción. El incremento de la pobreza parece concentrarse en los grupos situados ligeramente por encima del umbral de pobreza, mayoritariamente urbanos; de ahí su alta vulnerabilidad en coyunturas críticas. En 1983, un 40% de las familias pobres y un 38% de las personas pobres residían en las zonas urbanas.

La concentración del ingreso, según el coeficiente de Gini, era en 1983 aproximadamente de 0.47, mientras que en 1971 fue de 0.44, grado de concentración moderado en relación con otros países latinoamericanos. El 10% de las familias más pobres percibía menos del 2% del ingreso total, mientras que el 10% de las familias más

ricas percibía el 37%. Más de la mitad del ingreso familiar total se concentraba en el 20% de las familias de mayores ingresos, y cerca del 70% de las familias se ubicaban por debajo del ingreso familiar medio, que ascendió a 14 066 colones mensuales (Trejos y Elizalde, 1986, p. 90).

Según una comparación general tentativa de la distribución del ingreso entre 1971 y 1983 (ibíd., pp. 100-101) en ambos años la concentración fue mayor en las zonas urbanas, fenómeno que se acentuó en 1983. Decreció en los sectores más pobres (primer 20%) y en los medios (60% intermedio), en favor del 20% de mayores ingresos, sobre todo en el Área Metropolitana. Dentro del 20% de mayores ingresos, se produjo una separación o diferenciación entre el noveno y el décimo decil en favor del último, sobre todo en las ciudades. En ese sentido, el incremento de aproximadamente 18% de los ingresos registrado en escala nacional, sobre todo en las zonas rurales, no significó un progreso redistributivo (ibíd., pp. 102-103).

c) *Recuperación del nivel de vida (1984-1986)* sin alcanzar el nivel anterior a la crisis: con la excepción de la mortalidad infantil, que permaneció estancada, se revirtió la tendencia al deterioro de los diversos indicadores, la mayoría de los cuales no alcanzó, sin embargo, los niveles de 1977. La recuperación fue mayor en los ingresos que en el consumo.

En este período hubo una reducción de la magnitud absoluta, incidencia e intensidad de la pobreza, tanto por estratos como por zonas. La disminución mayor se registró en la pobreza básica y en las zonas urbanas. La atenuación de la intensidad, de un 50%, fue mayor que la de la incidencia, que alcanzó a 26%. Cabe señalar que en 1986 los coeficientes de pobreza fueron más favorables que en los años 1971, 1973 y 1977.

Por otra parte, en 1987 y 1988, al arrear la inflación y registrarse rezagos en la recuperación de los ingresos, empeoró nuevamente el nivel de vida, lo que marcó un cuarto período aún no sistematizado.

El comportamiento de estos indicadores tiene una relación parcial con las coordenadas sociales de la política económica. En esta relación se pueden distinguir tres fases. La primera, corresponde al gobierno del Presidente Carazo, cuyas políticas tendientes a contraer la demanda des- cuidaron su impacto en la estructura de los pre-

cios relativos y de los ingresos. Esta orientación ortodoxa, sumada a la liberalización de los tipos de interés y del mercado cambiario, condujo a la estanflación y a una pugna distributiva, lo cual acentuó la desestabilización y la incertidumbre social (Rivera, 1987). La segunda fase, el gobierno del Presidente Monge, marcó el éxito de una política de estabilización heterodoxa, de efectos sociales condicionados por diversos elementos: medidas compensatorias en los sectores sociales más desprotegidos; transformación gradual de la estructura económica; y enormes alzas de las tarifas de los servicios públicos. La política salarial fue inicialmente muy restrictiva. Se definió una canasta básica compuesta por 16 productos de consumo básico, sometida a control de precios. Los incrementos salariales se fijaron cada seis meses, de acuerdo únicamente con las alzas de esta canasta. El salario mínimo real medio cayó en 1981 en un 10% y en un 5% en 1982 (Castillo, 1986, p. 2000). Los salarios reales de los estratos inferiores fueron reajustados en forma desproporcionada, lográndose proteger su capacidad de compra, a diferencia del comportamiento de los salarios reales más bajos predominantes en América Latina, que cayeron más que el promedio (Tokman y otros, 1988). A partir de 1984 hubo una recuperación general de los salarios.

En la tercera fase, el gobierno del Presidente Arias, la atención se ha centrado en el ajuste estructural. En este terreno, el conflicto social fundamental gira en torno al problema campesino y la llamada agricultura de cambio. Se esperan cambios en el empleo, relacionados con las modificaciones arancelarias y la reconversión industrial. Respecto de la deuda externa, a pesar del fuerte flujo de recursos de la AID y de otras fuentes desde el gobierno del Presidente Monge, y de sus efectos en el ajuste (Rosenthal, 1986), la imposibilidad de cumplimiento ha conducido a satisfacer el servicio de acuerdo con la capacidad de pago del país. Se comprueba una creciente discrepancia entre los pagos contractuales y efectivos: según datos del Banco Central, después de cubrir en 1985 un 95% de los intereses, se pasó a un 35% en el primer semestre de 1988. Naturalmente, con ello se atenuaron los efectos en la economía y en el bienestar de la población, en una estrategia de ajuste orientada hacia el crecimiento.

Respecto a la dimensión del Estado, es importante considerar el significado que ella tiene para el empleo. No se han implantado políticas de despidos masivos en aras de una racionalización de las instituciones estatales. En el presente decenio, las tasas de desempleo abierto del país se han mantenido relativamente bajas (cuadro 1). Por otra parte, el mercado laboral mantuvo discriminaciones en contra de la mujer, que se manifestaron en el acceso a las ocupaciones y en las tasas de ocupación e ingresos, incluso en presen-

cia de ventajas educativas por parte de la mujer. Considerando los salarios medios por sexo, en 1980 el salario femenino era un 90% del masculino; en 1982 un 84% y en 1985 un 89%. Este comportamiento fue característico del sector privado (Moritz, 1986, p. 90) y muestra un sesgo salarial que acentuó la discriminación por sexo.

En materia fiscal, la política ha sido crecientemente regresiva a lo largo del decenio, en el marco de una promoción indiscriminada de exportaciones a terceros mercados.

Cuadro 1
COSTA RICA: TASAS DE DESEMPLEO, SECTORES PÚBLICO
Y PRIVADO, 1980-1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
País							
Sector privado	5.2	8.5	8.3	8.0	6.8	6.2	5.8
Sector público	2.2	2.8	4.3	3.2	2.9	3.0	2.5
Gobierno central	2.5	3.1	5.2	3.5	3.4	3.1	2.6
Inst. autónomas	2.0	2.6	3.5	2.9	2.4	2.8	2.2
Valle Central no metropolitano							
Sector privado	5.9	8.7	9.1	8.9	6.7	5.8	5.5
Sector público	2.7	2.5	3.5	2.8	3.5	2.4	2.3
Gobierno central	2.7	2.3	4.0	3.2	4.8	3.9	2.5
Inst. autónomas	2.7	2.7	2.6	2.3	2.1	1.3	2.2
Area Metropolitana							
Sector privado	5.0	8.1	10.7	7.3	7.4	7.0	6.2
Sector público	1.7	3.4	5.7	3.1	2.3	3.2	1.6
Gobierno central	2.4	4.5	6.7	3.9	2.3	2.9	2.2
Inst. autónomas	1.3	2.7	3.0	2.4	2.4	3.4	1.2
Resto del país							
Sector privado	4.6	8.7	5.3	7.7	6.5	5.9	5.7
Sector público	2.5	2.5	3.4	3.7	2.5	3.4	3.8
Gobierno central	2.2	2.6	4.1	3.4	2.2	2.8	3.8
Inst. autónomas	2.7	2.3	2.8	3.9	2.8	3.9	3.8

Fuente: Argüello y Lavell (1988).

II

La política social en un contexto de crisis económica

1. Vigencia redistributiva de la política social del Estado

Según estudios del subsidio público en progra-

mas sociales (Trejos y otros, 1988, pp. 175-196), el subsidio global se estima, para 1983, en 19 512 millones de colones, equivalentes a un 16% del producto interno bruto de ese año. De este subsi-

dio, se dedicaba un 39% a educación, un 38% a salud, un 9% a servicios de agua y depuración de aguas, un 7% a vivienda, un 5% a alimentación y nutrición y un 2% a seguridad social. Por otra parte, un tercio de él beneficiaba a las familias pobres; y, dentro de ellas, un 53% a las de pobreza básica y un 47% a las de pobreza extrema (Ibíd., p. 180).

En educación, las familias pobres percibían más de la cuarta parte del subsidio. De otro lado, hay claras diferencias por estrato en el acceso a la educación: los beneficiarios de la educación secundaria se concentran en los sectores medios; un 42% de los beneficiarios de la educación superior proviene de los dos deciles de familias adineradas y en la educación primaria la situación es la opuesta (Ibíd.).

En salud, un 37% de los gastos se asignaba a las familias pobres. Considerando esta población, el subsidio medio en salud por familia pobre era mayor que el de los no pobres en más de un 50% (Ibíd.).

En alimentación y nutrición, así como en seguridad social, los subsidios estaban orientados principalmente hacia las familias de bajos ingresos: dos terceras partes de estos gastos beneficiaban a las familias pobres (Ibíd.). Por el contrario, en vivienda, agua y depuración de aguas, beneficiaban básicamente a sectores no pobres. Las familias pobres obtenían sólo un 11% del subsidio en vivienda y un 20% del subsidio en agua y depuración de aguas. En el caso de la pobreza extrema, el subsidio en vivienda era nulo y en el otro, sólo de un 9% (Ibíd., p. 182).

El impacto redistributivo de estos programas, es notable. Tanto en términos relativos como absolutos, los pobres constituían el grupo más favorecido. Si se considera el conjunto del país, el subsidio incrementaba el ingreso familiar global mensual en más de una cuarta parte. El ingreso familiar de los pobres se elevaba en 4 187 colones, suma que representa un 86% del ingreso familiar obtenido por ellos, y un 18% del obtenido por los no pobres. (Ibíd., p. 184). En el caso de la pobreza extrema, el ingreso aumentaba a más del doble. Regionalmente, el subsidio mensual a las familias urbanas (promedio 4 166 colones) era mayor que el de las familias rurales (2 993 colones), si bien en las áreas rurales los pobres recibían mayores beneficios que los no pobres. De allí que se pueda concluir:

“Cuando el subsidio es considerado, la proporción global de familias en pobreza declina de un 26 por ciento a tan sólo un 10 por ciento. La reducción más fuerte tiene lugar en la pobreza extrema, cuyo nivel llega a ser de sólo un 3 por ciento. Como consecuencia, la composición de la pobreza global cambia: el 70 por ciento de la misma proviene de la pobreza básica (en lugar del 53% que era antes del subsidio) y el resto proviene de la pobreza extrema” (Ibíd., p. 188).

Una vez incluido el subsidio, el ingreso global del país y el ingreso global urbano se incrementaban en una cuarta parte, y en las zonas rurales, en un 30%. Con excepción de las familias urbanas en pobreza básica, el subsidio conducía a niveles medios superiores para todos (Ibíd., p. 190). En virtud del subsidio la brecha de pobreza global por familia, declinaba de 3 332 colones a 2 732 y medida per cápita, de 498 a 382 colones; la brecha global pasaba de 439 a 137 millones, lo cual representa una reducción de más de dos terceras partes (Ibíd., p. 192).

Estas consideraciones se basan en una encuesta de hogares realizada en 1983. Respecto de la situación posterior, se debe tener en cuenta el efecto de cierta contracción real del gasto público destinado a tales subsidios, como veremos más adelante.

2. *Disminución real del salario social*

La situación fiscal de los años ochenta, caracterizada por el alto servicio de la deuda, por la dependencia del financiamiento externo de organismos con sendas propuestas para sanear las finanzas públicas, y por la precariedad del crecimiento económico, acarreó restricción de recursos a las instituciones encargadas del salario social.

En el período 1975-1985 es notoria la caída real del gasto público destinado a las políticas sociales, a partir de 1981. Únicamente en trabajo y seguridad social se superaron en 1985 los niveles de 1980 (cuadros 2 y 3).

Los diversos sectores fueron afectados en forma desigual. Entre 1975 y 1981 la proporción de los recursos asignada a todos los sectores sociales se mantuvo relativamente estable, pero a partir de 1981 se aprecia una fuerte reducción. El sector más afectado fue el de la salud que de captar un 26.4% del gasto en 1979, sólo percibió

Cuadro 2
COSTA RICA: GASTO PÚBLICO DEDICADO A ALGUNOS SECTORES SOCIALES, 1975-1985
(Miles de colones corrientes)

Año	Totales	Educación	Salud	Trabajo y Seg. Social	Vivienda	Otros ^a
1975	6 028 291.2	932 475.4	1 476 327.3	608 142.9	126 328.7	2 908 598.6
1976	7 667 182.3	1 243 005.3	1 701 257.9	690 422.1	188 678.4	3 843 818.6
1977	10 348 253.1	1 550 052.4	2 095 511.8	774 165.7	234 403.7	5 694 119.5
1978	12 407 851.6	1 916 476.7	2 901 224.2	1 054 479.6	264 413.3	6 261 257.8
1979	14 870 749.4	2 307 532.5	3 930 052.0	1 455 936.1	359 948.9	6 817 279.9
1980	18 662 560.6	2 876 174.5	4 673 548.5	1 483 347.2	637 475.0	8 992 015.4
1981	22 137 024.1	3 443 934.0	4 533 741.8	1 473 480.7	408 882.0	12 278 985.6
1982	34 876 762.0	4 826 198.9	6 146 936.1	2 487 934.1	513 834.4	20 901 858.5
1983	53 606 103.9	6 709 286.9	9 154 956.7	3 287 932.1	1 230 641.8	33 223 286.4
1984	68 680 246.8	8 551 652.3	11 591 452.3	5 279 275.8	1 654 086.0	39 583 780.4
1985	78 459 058.8	10 209 509.7	13 402 978.6	6 994 025.4	1 766 145.2	46 086 399.9

Fuente: Información elaborada por MIDEPLAN sobre la base de información oficial.

^a Incluye otros sectores sociales y no sociales.

Cuadro 3
COSTA RICA: GASTO PÚBLICO EN COLONES CONSTANTES^a DEDICADO A ALGUNOS SECTORES SOCIALES
(1975-1985)

Año	Totales	Educación	Salud	Trabajo y Seg. Social	Vivienda	Otros ^b
1975	2 273 430.9	350 291.3	554 593.3	228 453.4	47 456.3	1 092 636.6
1976	2 401 999.5	389 412.7	532 975.5	216 297.7	59 109.8	1 204 203.8
1977	2 770 616.5	415 007.3	561 047.3	207 273.3	62 758.7	1 524 529.9
1978	2 854 951.4	441 584.5	668 484.3	241 271.8	60 924.7	1 442 686.1
1979	2 996 926.5	465 040.8	792 029.8	293 417.2	72 541.1	1 373 897.6
1980	3 157 276.3	486 580.0	790 652.8	250 963.8	107 845.5	1 521 234.2
1981	2 967 827.4	461 715.2	607 821.7	197 544.1	54 549.1	1 646 197.3
1982	2 885 477.0	399 288.4	508 557.6	205 835.5	42 511.3	1 729 284.2
1983	3 128 456.6	391 554.5	534 284.0	191 884.0	71 820.4	1 938 913.7
1984	3 151 039.8	404 237.9	547 929.7	249 552.1	78 188.9	1 971 131.2
1985	3 011 054.3	391 814.5	514 371.5	268 411.8	67 780.1	1 768 676.4

Fuente: Información elaborada por MIDEPLAN sobre la base de información oficial.

^a Deflactado por el índice de precios implícito del gasto en consumo final del Gobierno General; tomado del folleto de *Cuentas Nacionales de Costa Rica*.

^b Incluye otros sectores sociales y no sociales.

un 17% en 1985. El sector de la vivienda, por su parte, se vio fuertemente castigado en 1982, pues su participación descendió a un 1.5% del gasto público total; posteriormente se recuperó y logró en 1985 superar el porcentaje de 1975, al captar un 2.4% del total de los recursos disponibles (MIDEPLAN, 1987a, p. 31).

Medido en relación con la población total del país —no por beneficiarios directos— el gasto

revela una considerable reducción en los sectores sociales, básicamente en los de educación y salud. Todos los sectores muestran en 1985 una disminución real por debajo del nivel de 1975, con excepción del de vivienda, que registra un incremento del 9.5%. El sector de la salud es el más afectado, con una disminución del 29% en esos diez años (Ibid., p. 34).

Sin embargo, si se analiza el gasto social como

proporción del PIB, la caída es menos pronunciada, ya que aquél incluso elevó su participación a un 42.1% en 1985 en circunstancias que en 1978 había sido de un 41% y en 1975 de un 35.6% (Ibíd., p. 35) (cuadro 4). Si se consideran la capacidad productiva y la caída real del gasto social se advierte que no ha habido un proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar, aunque son notorias las restricciones fiscales. Por otra parte, la voluntad de contraer el gasto y racionalizar las plazas en el sector público y, sobre todo, los efectos de la política salarial, se manifestaron con claridad: el gasto del gobierno

central destinado a sueldos y salarios de los servicios sociales se redujo de un 29.7% a un 14.3% entre 1975 y 1985 (Ibíd., p. 53).

Naturalmente, el recorte del gasto incidió en la prestación de servicios. Respecto del sector de educación y recursos humanos, un diagnóstico gubernamental reciente destaca la sensible disminución de los recursos presupuestarios y sus repercusiones negativas en la contratación de personal, la eficiencia de los servicios y en las necesidades de infraestructura (Secretaría Ejecutiva, 1987).

Cuadro 4
COSTA RICA: GASTO PÚBLICO EN ALGUNOS SECTORES SOCIALES
COMO PROPORCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1975-1985
(Colones corrientes)

Año	Total	Educación	Salud	Trabajo y S. Social	Vivienda	Otros
1975	35.6	5.5	8.7	3.4	0.7	17.3
1976	37.0	6.0	8.2	3.3	0.9	18.6
1977	39.1	5.8	7.9	2.9	0.9	21.6
1978	41.0	6.3	9.6	3.5	0.9	20.7
1979	48.0	6.6	11.4	4.2	1.1	19.7
1980	45.1	6.9	11.3	3.6	1.6	21.7
1981	38.7	6.0	7.9	2.6	0.7	21.5
1982	35.8	4.9	6.3	2.6	0.5	21.5
1983	41.2	5.1	7.0	2.5	1.0	25.6
1984	42.0	5.4	7.3	3.3	1.0	25.0
1985	42.1	5.4	7.2	3.8	0.9	24.8

Fuente: Información elaborada por MIDEPLAN a base de información oficial y del Banco Central de Costa Rica, *Cuentas Nacionales de Costa Rica*.

3. La racionalización de la política social y los procesos de centralización en el seno del Estado

La magnitud de la restricción del gasto social efectuada ante la imposibilidad de dejar inalterada la política social, no condujo al desmantelamiento del Estado de Bienestar. En esto tuvieron un papel importante las inercias institucionales, la voluntad política gubernamental de seguir impulsando una base material redistributiva mediante el Estado, como forma de integración y de cooperación sociales, y la presencia institucionalizada de los sectores populares en el Estado y la

sociedad civil (Sojo, 1986, p. 43). De allí la eficacia estatal para "confiscar" conflictos sociales, nada fácil en una época de transición hacia un nuevo modelo económico y hacia una redefinición del Estado.

Las presiones de los organismos financieros internacionales para racionalizar el gasto público han sido fuertes, lo cual naturalmente ha incidido en las políticas sociales. Expresión de esto fue la ley de equilibrio financiero del sector público cuyos términos fueron negociados con el Banco Mundial en el PAE (Programa de Ajuste Estructural) II. Por otra parte, las deficiencias de las instituciones ponen sobre el tapete propuestas de

reorientación desde ópticas muy diversas, lo que impide mirar el proceso de racionalización en una forma unívoca, o las instituciones como heterónomas.

El gradualismo en la transformación de la estructura económica se refleja también en la política social. En los últimos dos gobiernos, la estabilización financiera preconizada para enfrentar el déficit de las instituciones de bienestar y de seguridad social se consiguió básicamente mediante la racionalización del gasto. Esta se concentró en la reforma administrativa, la generación de ingresos y la reestructuración de los servicios (Rivera y Güendell, 1988, pp. 18 y 19).

Se observa una tendencia modificadora del Estado social que se refleja en un creciente protagonismo del Poder Ejecutivo en los procesos de toma de decisiones, y en un relativo debilitamiento de la influencia de la Asamblea Legislativa (Ibíd., p. 21). Desde el Ejecutivo, mediante intervención directa en las instituciones, se han impulsado reformas administrativas en la producción y prestación de servicios públicos. Tales fueron los casos del Banco Popular, JAPDEVA (Junta Administrativa para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica), ICAA (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo), IDA (Instituto de Desarrollo Agrario), FECOSA (Ferrocarriles de Costa Rica Sociedad Anónima), y Editorial Costa Rica, algunos de ellos directamente relacionados con políticas sociales muy variadas que iban desde el crédito hasta los servicios de agua potable y las políticas de vivienda y de desarrollo agrario.

A diferencia de la Caja Costarricense de Seguro Social que, como se verá, logró impulsar en forma autónoma una estrategia de reestructuración, dichas instituciones no pudieron hacerlo. Entre los procedimientos comunes de intervención, se señalan la creación de comisiones de "notables", nombrados *ad hoc* por el Ejecutivo; la revisión de las estrategias, métodos y procedimientos de las instituciones; la elaboración de un plan de reestructuración administrativa; la creación de mecanismos y controles administrativos, y de instancias técnicas para impulsar los nuevos lineamientos (Ibíd., punto 3.2.1.). Entre los motivos en que se funden las intervenciones, destacan deficiencias en la prestación de servicios; descontento de los usuarios; presuntas irregularidades

administrativas; fallas en aspectos financieros; necesidad de reestructurar procedimientos organizativos; cargos de corrupción (Ibíd.).

La centralización de la toma de decisiones en el Estado no es un proceso nuevo. La descentralización iniciada en 1948 con el surgimiento de las instituciones autónomas y semiautónomas, se extendió hasta los años sesenta; en el decenio siguiente se siguió el camino inverso (Sojo, 1984). En los años ochenta, la centralización ha consistido básicamente en concentrar las decisiones en materia de gasto público, con la Autoridad Presupuestaria y el expediente de caja única. También en casos particulares, el Ejecutivo ha propuesto modificaciones presupuestarias que han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa, como la creación del Fondo de Subsidio para Vivienda, mediante la ley 7 052, que destinó a este propósito un 33% de los fondos de desarrollo social y asignaciones familiares. En el caso de las instituciones relacionadas con el salario social, todo ello ha alterado la representación de los intereses de los sectores populares y la canalización de sus demandas (Sojo, Ibíd., p. 157).

4. Las nuevas relaciones con el usuario y la privatización

Hasta el inicio del presente decenio, el salario social era provisto casi monopólicamente por instituciones públicas. Recientemente, las modificaciones a la prestación de servicios han dado importancia a la participación de la comunidad y de las organizaciones populares, como las cooperativas y las asociaciones solidaristas (Rivera y Güendell, 1988, punto 3.2.1.).

En ese marco, se ha planteado transferir algunos servicios a pequeñas empresas, lo que hasta ahora ha tenido un mínimo efecto (por ej., el servicio de recibos telefónicos). En algunos análisis se muestra escepticismo respecto del potencial beneficio económico y del servicio resultantes de la privatización, si la capacidad empresarial privada es incierta, y se destaca un punto crucial que llama a la reflexión: si los potenciales empresarios no tienen la capacidad requerida, la política de privatización puede conducir a una crisis de los servicios (Sanguinety, p. 205).

En el caso de la vivienda, se impulsó la participación de los propios integrantes de los frentes de vivienda, con quienes se llegó a un acuerdo político basado en nuevos programas habitacio-

nales. Se estiman en más de 300 los grupos organizados que actualmente participan en proyectos de vivienda. Del total de créditos del BAHNVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), institución rectora del sector, casi el 40% se ha canalizado mediante cooperativas (Ministerio de Vivienda, 1988). En el caso de la salud, se propició la creación de cooperativas de salud, a las cuales subcontrataría la COSS (Caja Costarricense de Seguro Social) para administrar clínicas y hospitales (Rivera y Güendell, *op. cit.*).

También se ha planteado impulsar la autogestión comunitaria, por ejemplo, para administrar los comedores escolares (Ibíd.). Esta propuesta también requiere, en aras de la eficiencia, estimar la capacidad empresarial comunitaria.

5. *La focalización de los esfuerzos y la conflictividad social*

En los años setenta prevaleció una concepción universalista de la política social y se dio curso a algunas iniciativas, como el Instituto Mixto de Ayuda Social, destinadas principalmente a los sectores de menores recursos. Tras el impacto de la crisis, en el gobierno del Presidente Monge se creó el Plan de Compensación Social, que abarcó aspectos del empleo, la vivienda y la nutrición, y reforzó las actividades normales de las instituciones públicas que antes atendían a esos sectores.

Algunos estudios muestran la necesidad de orientar el subsidio de las políticas públicas hacia los sectores más empobrecidos. Recientemente, se ha estimado que sería factible una erradicación mínima de la pobreza transfiriendo un 3% del ingreso de todas las familias. Esto implica que el problema es de redistribución de ingresos y no de disponibilidad de recursos (Trejos y otros, 1988, p. 198). Se recomienda redefinir los programas sociales para mejorar su eficiencia redistributiva global; crear programas de ayuda y de emergencia y lograr un uso más eficiente de los recursos (Ibíd., p. 211). Una evaluación de la eficiencia distributiva directa de los programas sociales la estima en cerca de un tercio, y en la zona rural en un 45%. En todas las zonas, dos quintas partes de ese monto se traducen en un subsidio excesivo: bastaría redistribuir dos terceras partes de este exceso para eliminar totalmente la pobreza (Ibíd., p. 209). Si el énfasis se pone en la pobreza absoluta, el esfuerzo debe encaminarse hacia grupos objetivos en las zonas rurales;

si se pone en la pobreza relativa, el énfasis debe ser igual en las zonas rural y urbana, o incluso mayor en la urbana, sobre todo en el Área Metropolitana (Ibíd., p. 40).

La crisis evidenció ciertas necesidades mal atendidas. Como se señaló en el caso de la vivienda, el Estado no había beneficiado mayormente a la población pobre del país, desprovista de la capacidad de pago requerida (Valverde, 1986). Ello dio pie, desde finales del decenio de 1970, a la formación de frentes de lucha por vivienda. El gobierno del Presidente Oscar Arias logró un acuerdo e impulsó un nuevo plan de vivienda y los frentes abandonaron la ocupación de tierras como forma convencional de lucha.

Sin lugar a dudas, la innovación principal del gobierno en el plano de la política social ha consistido en dar prioridad al problema de la vivienda. Según datos oficiales, la demanda potencial de vivienda, clasificada de acuerdo con la capacidad de pago, se descomponía en un 21% de familias sin capacidad de pago, un 40% de familias con capacidad de pago mediante soluciones mínimas especiales y un 22% de familias con capacidad de pago mediante soluciones populares o económicas. Es decir, se requería un esfuerzo de financiamiento para que el 61% de la población pudiese adquirir una vivienda (Ministerio de Vivienda, 1988b). El énfasis puesto en este tipo de soluciones muestra la prioridad concedida al problema de la vivienda, el rasgo innovador más sobresaliente de la política social del período, cuyas peculiaridades se abordarán más adelante.

6. *Las políticas sectoriales específicas para enfrentar la crisis fiscal*

Se han observado las tendencias generales de la caída del gasto, al igual que la vigencia redistributiva a pesar de las restricciones. Los diversos sectores y las instituciones públicas involucradas han enfrentado esta situación mediante políticas específicas, entre las cuales se destacan dos: la de salud, por tratarse del sector social que más recursos ha captado tradicionalmente hasta nuestros días; y la de vivienda, por representar el sector menos desarrollado y con un impacto redistributivo más restringido, y donde se realiza actualmente el proceso de reorganización más radical.

a) *La política de salud*

La restricción del gasto en salud fue notable. En 1981 y 1982, el gasto per cápita en salud, calculado en relación con el PIB, decreció respectivamente en 28.8% y 35.5%, para luego recuperarse levemente sin alcanzar los niveles anteriores (Sanguinety, 1988, p. 53). Según correlaciones de los índices de variaciones anuales del PIB y del gasto en salud, este último fluctúa sistemáticamente con mayor amplitud que el PIB: cuando éste se expande, el gasto en salud crece a una tasa mayor; en períodos de contracción, también su reducción es más pronunciada.

La Caja Costarricense de Seguro Social (ccss) enfrentaba, a comienzos del decenio, un considerable déficit de operación, relacionado con la universalización de sus servicios a partir de 1973; el traspaso de los hospitales y clínicas, en manos de la Junta de Protección Social hasta 1979; y la deuda contraída por el Estado en su calidad de patrón, que venía acumulándose hasta alcanzar en 1983 la suma de 2 027 millones de colones (Güendell, 1988).

La incidencia de la disminución del gasto en los servicios no se ha estudiado en forma especial; el Colegio de Médicos y Cirujanos, por su parte, ha tipificado algunas de las deficiencias (Ibid.). Se reconoce en la actualidad un "virtual deterioro en la calidad de la prestación" de servicios de salud, que es muy evidente en la atención primaria (salud rural y comunitaria, atención dental, alimentación y nutrición) y en la morbilidad de la población, por la incidencia de enfermedades que habían experimentado un descenso notable (MIDEPLAN, 1988, pp. 46-47).

Sin embargo, sería inadecuado hacer estimaciones sobre la prestación de servicios únicamente a partir del gasto, cuya contracción no indica necesariamente una reducción total efectiva de los recursos disponibles. En el caso de la ccss, cuyo volumen de gasto es predominante en el sector salud, en medio de la crisis se tomaron estrictas medidas para aumentar su eficiencia interna, mediante la reducción de los costos hospitalarios y de consulta externa. La disminución real de los gastos de la ccss, entre 1980 y 1982, fue del 50%; en el caso del Ministerio de Salud, de un 49%. En 1985, el gasto total de la ccss era menor en un 24% que en 1979. Por otra parte, la recuperación del gasto iniciada por la ccss en 1983 se logró aumentando considerablemente

las recaudaciones: la cuota patronal subió en este año de un 6.75% a un 9.25% de los salarios (Sanguinety, p. 49); esto último revela la orientación consensual de la política en un período de contracción económica.

En las restricciones presupuestarias del sector salud es necesario hacer una distinción. El Ministerio de Salud y otras instituciones dependientes del presupuesto del Estado sufrieron fuertes reducciones. La ccss, por su parte, debido a su financiamiento autónomo, logró consolidar su base financiera. Esto explica que los ingresos del seguro de enfermedad y maternidad aumentaran sistemáticamente desde 1983. A partir de ese año, hasta 1986, se registraron tasas anuales de crecimiento del orden de 35%, 18%, 14% y 6%, respectivamente. Debido a la política de gastos se han producido superávits; de 11 090 millones de colones recaudados en 1985, se gastaron en servicios propios 9 206 millones; en 1986, los ingresos ascendieron a 12 840 millones y los egresos a 10 955 millones. En consecuencia, la ccss ha realizado transferencias crecientes al Ministerio de Salud (Ibid., pp. 49 y 79). En relación con la deuda del Estado, ésta no ha sido enjugada: en 1986 ascendía a 4 100 millones (Güendell, 1988). Algunas medidas de contención del empleo contenidas en la Ley de Equilibrio Financiero, luego de protestas, se hicieron más flexibles tras la intervención de la Asamblea Legislativa (Ibid.).

La situación actual de la ccss debe relacionarse también con las orientaciones políticas predominantes. Durante el gobierno del Presidente Carazo fracasó la tentativa de los médicos de privatizar la salud, mediante la libre elección médica-hospitalaria. A partir del gobierno del Presidente Monge, la tesis prevaleciente tampoco fue favorable a una privatización indiscriminada, sino a medidas de racionalización del gasto y de la prestación de servicios (Ibid.), conjuntamente con el traspaso de servicios a las cooperativas.

b) *Las innovaciones en la política de vivienda*

Durante el gobierno del Presidente Carazo se planteó la reestructuración del sector de la vivienda, de manera de dar preferencia a soluciones habitacionales para los sectores de bajos ingresos. Esto no se puso en práctica, por desacuerdos en el propio gobierno. Más aún, en medio de la crisis fiscal, se utilizaron para otros fines

cuantiosos recursos destinados originalmente al sector (Valverde, 1986). Las restricciones del gasto afectaron enormemente a las soluciones de vivienda, que registraron los índices más bajos de los últimos treinta años. Así, de 1 989 soluciones habitacionales realizadas por el INVU en 1978, se pasó en el año 1982 a 52 soluciones, cifra sólo comparable con la del primer año de funcionamiento del INVU; en 1983 éstas fueron 255. Todas las instituciones públicas financiadoras de viviendas sufrieron una contracción crediticia radical a partir de 1980 (Ibíd., punto 2.3.).

El impacto social de esta contracción del sector es aún más claro al considerar la acumulación del déficit de viviendas. Según cifras oficiales, éste afectaba en 1983 a 270 000 familias, equivalentes al 61.7% de la población total (Ibíd., p. 97). Esto guarda estrecha relación con el perfil tradicional de la política habitacional del país, su monto y su impacto redistributivo. En 1982, el subsidio total en el sector de la vivienda ascendió sólo a un 1.05% del PIB; de este porcentaje un 96.2% correspondía a créditos y un 3.8% a subsidios directos. La distribución de estos últimos era muy progresiva, mientras que el crédito era regresivo: el 10% de las familias más pobres del país estaban totalmente excluidas; además, el subsidio se concentraba en la zona urbana (Rodríguez, 1986, pp. 76-78).

Desde finales de los años setenta, el déficit habitacional y el carácter regresivo de las políticas provocan una gran movilización social en frentes de lucha por la vivienda. Las reformas en esta materia introducidas en el gobierno del Presidente Oscar Arias hicieron viable un acuerdo con estos frentes y muestran la sensibilización estatal ante una demanda largamente insatisfecha. Debido al contexto fiscal y al avance, en otros planos, de políticas tendientes, según sus forjadores, a reducir los subsidios y limitar el papel del Estado, dichas medidas son profundamente innovadoras y constituyen una clara contratendencia (Vargas, p. 2). Efectivamente, el problema de la vivienda llegó a percibirse como un problema nacional de alta prioridad, sujeto a "una razón política" que imponía "ofrecer resultados poco menos que espectaculares en un corto plazo" (Ibíd.).

No se trataba simplemente de aumentar los recursos destinados a vivienda, sino que se diseñó e implantó una reestructuración radical del

sector. A finales de 1986 se fundó el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, con el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como institución rectora. Asimismo, se crearon dos fondos especiales: el Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI), con el fin de generar recursos permanentes y al menor costo posible, y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), destinado a las familias de escasos ingresos. Este último se plantea una meta muy compleja: "...el imperativo es la constitución y funcionamiento de un eficiente sistema de subsidios para la vivienda, que sea capaz de cumplir con la meta de disolver paulatinamente el grave problema de vivienda, sin distorsionar el normal funcionamiento del mercado financiero de vivienda y con una adecuada atención de la población realmente necesitada". (Ibíd., p. 3).

El financiamiento establecido por ley para el FOSUVI representó una fuerte reasignación de los recursos públicos: parcialmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (el cual deberá destinar un 33% de sus recursos anuales al FOSUVI, más el 3% del Presupuesto Nacional de la República y de los presupuestos extraordinarios y donaciones. El FOSUVI no fue concebido como un fondo de emergencia o de contingencia sino que tiene carácter permanente. El bono familiar de vivienda es un crédito individual de largo plazo destinado a ampliar la capacidad de pago. Tienen derecho a él las familias con ingresos iguales o menores a cuatro veces el salario mínimo de un obrero especializado de la construcción (Ibíd., p. 2).

En la reestructuración del sector, el eje se constituye en torno a un nuevo sistema financiero nacional, rector de los recursos, encabezado por una entidad centralizadora o coordinadora de los recursos. Por otra parte, el Estado se retrae de la actividad de construcción. (Rivera y Güendell, 1988, p. 23).

De mayo de 1986 a septiembre de 1988 se construyó en el país un total de 46 462 viviendas (Ministerio de la Vivienda, 1988a). En relación con 1986, en el segundo semestre de 1987 la construcción creció, en metros cuadrados, 35.35%; en el caso de la construcción orientada a la llamada vivienda de interés social, que es menor de 70 metros cuadrados, el aumento fue de un 84% (Ministerio de la Vivienda, 1988, p. 43). A mayo de 1988, el FOSUVI había emitido 4 935

bonos familiares. (Ibíd., p. 16). De mayo de 1986 a abril de 1988, el BANHVI había financiado el 21% de un total de 26 460 operaciones de vivienda; en su caso, el ingreso medio de los beneficiarios ascendía a 12 845 colones, lo que indicaba el carácter social del programa (Ibíd., pp. 17 y 18).

7. *La política social privada*

En contraste con el debilitamiento del movimiento sindical, a lo largo de la década, ha cobrado auge el movimiento solidarista, cuyas asociaciones se nutren de un aporte patronal, concebido

como adelanto del derecho laboral correspondiente al fondo de prestaciones. Las asociaciones prestan servicios muy diversos: almacenes, becas, préstamos individuales y de vivienda. Con el solidarismo, y por medio de una política privada, los empresarios impulsan medidas tendientes a consolidar un compromiso con los trabajadores. Por sus repercusiones, éste puede asemejarse a un acuerdo salarial en cuanto a la adhesión del trabajador al sistema, fundada en una relación dentro de la empresa. Se distingue, por lo tanto, de los acuerdos logrados sobre la base de las políticas sociales impulsadas por el Estado (Sojo, 1986, pp. 45 y 46).

III

El espectro futuro de opciones de desarrollo económico y social

Pese a que en los últimos años se han profundizado las desigualdades sociales, el Estado ha procurado en cierta medida buscar soluciones a la crisis atendiendo también el interés de las mayorías. La dinámica del desarrollo social anterior al desencadenamiento de la crisis operó, por su parte, como un importante muro de contención de los efectos más graves de la crisis. Además es justo reconocer que la experiencia en el diseño y manejo de programas sociales permitió tomar algunas medidas eficaces para hacer frente al deterioro social (Pinto de la Piedra, p. 3).

Como futuras opciones socioeconómicas, pueden preverse tres líneas de fuerza esenciales. Si bien existen restricciones cruciales de orden económico, como el problema de la deuda externa, el signo del desarrollo futuro dependerá también en gran medida de los intentos y voluntades políticas que operen en uno u otro sentido: a) Por una parte, mediante cambios radicales, propiciar una salida conservadora de la crisis; b) el estancamiento y crisis de las soluciones que han prevalecido hasta hoy, si no se atienden y superan los aspectos vulnerables en una perspectiva de mediano y largo plazo; y c) la recuperación del desarrollo económico con equidad, si se superan estos aspectos y se logran propuestas innovadoras.

La opción conservadora deriva básicamente

de un análisis de la crisis económica, que propone restablecer la capacidad de competencia internacional, apoyándose en las ventajas comparativas resultantes de la liberalización total de la economía en diversos aspectos (comercial, cambiario, financiero, tarifario). Esto, en el marco de un modelo esencialmente estático, tanto de la asignación de recursos en la estructura productiva interna como de las ventajas comparativas en el comercio internacional (Garnier y otros, 1985; Herrero y Rodríguez, 1987a). Sus consecuencias para la política social son claras: una remuneración deseable de los factores, que elimine los subsidios e impuestos al capital o al trabajo; las fuerzas políticas se perciben como posibles fuentes de distorsión de la formación de los precios.

La adopción de esta óptica conservadora tendría que ir acompañada de cambios fundamentales en el sistema político costarricense. Significaría un giro radical en la representación de los intereses sociales en el Estado y en la sociedad civil, en favor de un corporativismo empresarial. Su viabilidad está ligada a un debilitamiento sustancial de las fuerzas políticas que se han caracterizado hasta hoy por un tratamiento consensual de lo económico y lo social.

Por otra parte, la línea de fuerza que ha prevalecido hasta hoy presenta ciertos aspectos

que la hacen vulnerable si no se introducen modificaciones, para constituir la base de un desarrollo económico asentado en la productividad de los recursos nacionales y con una vocación de equidad social.

1. Opciones económicas

En el plano económico, cabe destacar el carácter indiscriminado de la promoción de exportaciones. Ello es sintomático de la falta de criterios básicos que sirvan de fundamento a una estrategia de desarrollo socioeconómico que supere los *impasses* actuales. Entre esos criterios deberían considerarse la selección del tipo de exportaciones de acuerdo con su inserción sectorial, su articulación vertical y horizontal con otras actividades internas, y su contribución potencial a los aumentos de productividad (Garnier, 1984). En ese sentido, predomina también una experimentación excesiva, que puede acarrear altos costos sociales y económicos. La información está dispersa, existe ignorancia en grandes áreas y falta de experiencia en producción y mercadeo, todo lo cual denota problemas en la política estatal y en la capacidad empresarial. (Herrero y Salazar, 1987, p. 18).

Ya se hizo referencia al carácter crecientemente regresivo de la estructura tributaria; a este rasgo ha contribuido notablemente la promoción de exportaciones no tradicionales, de elevado costo fiscal. A lo anterior se suma la ausencia de intentos que revelen una política deliberada de cambio estructural hacia un desarrollo integral; tal política debería contemplar la reactivación sostenida de la demanda interna combinada con una profundización selectiva del proceso de sustitución de importaciones y con una rehabilitación del aparato productivo para la exportación no tradicional (Garnier y otros, 1985, p. 6).

Hacen falta también medidas vigorosas para fortalecer el Mercado Común Centroamericano, aunque el énfasis exportador esté fuera del área. No se ha planteado "un ajuste no sólo compatible con la integración, sino más bien facilitado por la generación de una interdependencia mutuamente beneficiosa". (Fuentes, 1988, p. 5).

Los resultados del ajuste estructural apenas se vislumbran y el momento actual puede calificarse claramente como de transición hacia una apertura al mercado internacional. Para mejorar la productividad del país y lograr un desarrollo

social con equidad, se requiere una serie de esfuerzos encaminados a enfrentar aspectos vulnerables, como los mencionados. No atenderlos, puede agravar los problemas de la balanza comercial, llevar a la quiebra de empresas y al deterioro del nivel de vida de los pequeños productores, sin que existan vías de reinserción laboral, y en general al desempleo, sin que se propicie una reorientación clara de los recursos. Una opción ajena a la equidad, consistiría en centrar las ventajas comparativas en el abaratamiento de la mano de obra.

2. Las opciones de política social

En el campo de la política social los retos son enormes. Los límites de la reducción del gasto social para contribuir a la estabilidad económica son ostensibles. No se vislumbran cambios en los ingresos del Estado, en el corto plazo, a menos que se produzca un giro radical en el endeudamiento externo, o que se altere el carácter crecientemente regresivo de la estructura fiscal. La reestructuración de las instituciones de bienestar para promover un rendimiento óptimo de los servicios, es impostergable, por la imposibilidad de reducir el gasto sin alterar la prestación de los servicios y por las dificultades políticas que acarrearían las modificaciones fiscales señaladas.

La transición en el modelo económico y la apertura del mercado traerán inevitablemente secuelas para el empleo, lo que a corto plazo se traducirá en una gran presión sobre el Estado, si existe la voluntad de proteger a los más débiles en aras de la equidad en este proceso de transición (por ejemplo, con programas de empleo de emergencia). La restricción del gasto (frente a una ampliación de los servicios por fenómenos propios del período) acarreará nuevas tensiones.

La transferencia de servicios y su creación en sociedad con entidades no estatales, pueden ser convenientes e incluso contribuir a la democratización, siempre y cuando se garanticen la buena calidad del servicio y costos acordes con la meta de equidad social. Si se dan estas transformaciones, el sector público tendría que seguir cumpliendo con una función reguladora, fiscalizadora, evaluadora y proveedora de recursos (Bustelo, p. 24).

Una tensión que seguirá presente se da entre la universalidad de la política social y los intentos de focalizarla. Si se pone el énfasis sólo en el

último aspecto, se puede echar por la borda una serie de conquistas sociales logradas hasta la fecha; además, puede acarrear graves consecuencias políticas, al afectar a sectores sociales, como las capas medias, cuyo nivel de vida ha sido muy afectado y sus recursos, notablemente menguados.

Frente a una situación de restricción financiera y búsqueda de equidad es esencial dar prioridad a la producción y propiedad de los recursos (Herrero y Salazar, 1987, p. 5), teniendo como meta la democracia económica. La experiencia cooperativista en Costa Rica (por ejemplo, en la producción del café) ha dado resultados positivos que merecen estudiarse más a fondo y complementarse. Esto exigirá sin duda una labor política muy importante, debido a ciertas reticencias de la sociedad costarricense, que se hicieron patentes, por ejemplo, en la imposibilidad de impulsar el sector de economía laboral.

En ese sentido, puede significar un progreso la venta de empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), como Central Azucarera del Tempisque, S.A. (CATSA) (venta ya en proceso), Cementos del Pacífico y Fertilizantes de Centroamérica, S.A. (FERTICA), en términos que puedan contribuir a democratizar la propiedad. La estrategia de transformación de la economía debe contener propuestas de esquemas asociativos eficientes, para fortalecer la democracia económica y compartir los beneficios del ajuste.

El endeudamiento externo, espada de Damocles, requiere una solución urgente para enfrentar todos estos retos: más que nunca se hace necesario utilizar los recursos nacionales en el consumo y en la inversión internos, en este país pequeño y vulnerable a los embates del comercio exterior.

Bibliografía

- Argüello, Manuel y Allan Lavell (1988): Estado y empleo en Costa Rica 1950-1986, Seminario ORT. *El empleo en el Estado en América Latina*, Brasilia, junio (mimeo).
- Bustelo, Eduardo (1988): Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?, Seminario de alto nivel sobre la recuperación del progreso social en América Latina IDE/ILPES/UNICEF, Santiago, junio.
- Castillo, Carlos Manuel (1986): La crisis internacional de la deuda: la experiencia de Costa Rica. French-Davis y Feinberg, *Más allá de la crisis de la deuda*, CEPAL-Diálogo Interamericano, Santiago.
- CEPLAN y otros (1988): Lucha campesina en Costa Rica: no hay pan sin alimentos. Los pequeños agricultores por el derecho a producir. San José.
- CEPAL (1986): *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/G.1448 (Conf. 79/4)), Santiago de Chile, diciembre.
- (1987): *Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción* (LC/G.628), Santiago de Chile, diciembre.
- Fuentes, Juan Alberto (1988): ¿Hacia un ajuste estructural con integración en Centroamérica?, ponencia al VIII Congreso centroamericano de Sociología, Guatemala, octubre.
- Garnier, Leonardo (1984): Industria, Estado y desarrollo en Costa Rica: perspectivas y propuestas. *Estudios sociales centroamericanos*, N° 37, enero-abril, San José, Costa Rica.
- Garnier, Leonardo; Edgar Fürst y Eugenio, Rivera (1985): Elecciones 86: el programa económico de los partidos políticos y elementos para una propuesta alternativa, *separata Apartes* N°s 26-27, San José, Costa Rica, setiembre-diciembre.
- Güendell, Ludwig (1988): Crisis y estabilización financiera en el Seguro Social de Costa Rica, San José (mimeo).
- Herrero, Fernando y José M. Salazar (1987): El papel del Estado ante los nuevos retos del desarrollo, Seminario internacional A-7 del Partido de Liberación Nacional de Costa Rica, CEDAL y Fundación F. Ebert.
- Herrero, Fernando y Ennio, Rodríguez (1987a): La construcción del futuro a partir de la crisis, *Alternativas de desarrollo*, cuaderno N° 1, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1987): Costa Rica: diferencias geográficas en el nivel de desarrollo social, 1984, Documento N° 10 S.I.S. San José, julio.
- (1987a): El gasto público en los sectores sociales. *Aspectos metodológicos*. San José, julio.
- (1988): *Evolución económica y social de Costa Rica en el año 1987*. San José, mayo.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (1988): *Memoria mayo 1987-mayo 1988*, San José.
- (1988a): Datos de actualización de la *Memoria mayo 1987-mayo 1988*, noviembre.
- (1988b): *Relaciones entre demanda, construcción de vivienda, subsistemas de apoyo*, documento elaborado por José Montealegre Orozco.
- Moritz, Nancy (1986): *La situación de la mujer costarricense 1963-1985*. Análisis estadístico basado en los censos y encuestas de hogares. San José, MIDEPLAN, noviembre.
- Pinto de la Piedra, Matilde (1988): *El componente social del ajuste económico en América Latina*, Seminario de alto nivel: cómo recuperar el progreso social en América Latina, Santiago. IDE, ILPES, UNICEF, junio.
- Pollack, Molly (1985): *Household behaviour and economic crisis*.

- Costa Rica 1979-1982*, OIT-PREALC, Documentos de trabajo, Santiago.
- Rivera Urrutia, Eugenio (1982): *El FMI y Costa Rica, 1978-1982. Política económica y crisis*. Editorial DEL, San José.
- (1987): Mittelamerika: Die Rolle der Aussenverschuldung in einer geopolitisch umkämpften Region. Elmar Altvater y otros. *Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise, von Argentinien bis Zaïre*, Rotbuch Verlag, Berlin.
- (1988): Centroamérica y Panamá: Políticas de estabilización en los años ochenta, *Problemas del desarrollo*, N° 73, México, abril-junio.
- Rivera Urrutia, Eugenio y Ana Sojo (1986): El perfil de la política económica en Centroamérica: la década de los ochenta. Rivera, Sojo y López, *Centroamérica. Política económica y crisis*, DEL, San José.
- Rivera, Roy y Ludwig Güendell (1988): Orden y política social en Costa Rica, ponencia al taller regional "Crisis y política social en Centroamérica. Tendencias y perspectivas", CSUCA y CUC, El Salvador, octubre (*mimeo*).
- Rodríguez, Adrián (1986): *Estudio del efecto redistributivo del subsidio generado en los programas públicos de financiamiento y dotación de vivienda en 1982*, Documentos de trabajo HCE N° 98, Universidad de Costa Rica, San José, diciembre.
- (1986a): *El gasto público en programas de seguridad social: estudio de su efecto redistributivo en 1982*, Documentos de trabajo HCE-UCR N° 102, San José, diciembre.
- Rosenthal, Gert (1986): Comentarios a Carlos Manuel Castillo, Ffrench-Davis y Feinberg, *Más allá de la crisis*, CIEPLAN, Santiago.
- Sanguinety, Jorge A. (1988): La salud y el Seguro Social en Costa Rica, borrador de Informe final del Proyecto de Asistencia Técnica Ministerio de Planificación/Banco Mundial, Préstamo 2519, Componente N° 3.
- Sauma, Pablo (1986a): *Los programas estatales de alimentación y nutrición: análisis de su impacto redistributivo en 1982*, Documentos de trabajo HCE-UCR N° 96, San José, noviembre.
- Sauma, Pablo (1986b): *Efectos redistributivos del gasto público en educación en 1982*, Documentos de trabajo HCE-UCR N° 101, San José, diciembre.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial y Recursos Humanos (1987): *Plan sectorial de desarrollo del sector educación y recursos humanos 1986-1990. Diagnóstico del sector*, volumen II, Ministerio de Educación Pública, San José.
- Sojo, Ana (1984): Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica. *Estudios sociales centroamericanos* N° 37, San José.
- (1986): La democracia política y la democracia económica: una visión desde Costa Rica, *Ciencias sociales* N° 31, San José y (1987): *Cahiers VIII*, Fondation internationale Lelio Basso pour le droit et la liberation des peuples, Roma, junio.
- Tokman, Victor y otros (1988): *Asumiendo la deuda social: qué es, cuánto es y cómo se paga*, Documentos de trabajo PREALC N° 318, marzo.
- Trejos, Juan Diego y María Laura Elizalde (1985): *Costa Rica: la distribución del ingreso y el acceso a los programas de carácter social. Resultados de una encuesta sobre gasto social*, Documentos de trabajo HCE N° 90, noviembre.
- (1986): Ingreso, desigualdad y empleo. Evidencias recientes sobre las características y evolución del perfil distributivo, *Ciencias económicas*, vol. VI N° 2, San José.
- Trejos, Juan Diego y otros (1988): *Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza*, HCE-MIDEPLAN, mayo (*mimeo*).
- Valverde, José Manuel (1986): *Elementos para la comprensión de la política estatal de vivienda en Costa Rica: el caso de la administración Carazo Odio*, Tesis de Maestría Posgrado en Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Vargas Cullell, Jorge (1988): *Políticas de administración del Fondo de Subsidios para Vivienda*, Conferencia Salón Kamakiri, septiembre (*mimeo*).