

INT-2396

LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL



2396

---

COSTA RICA

ANEXO I

EL CIERRE DE LA BRECHA SOCIAL

1974 - 78



COSTA RICA

ANEXO I

EL CIERRE DE LA BRECHA SOCIAL

1974 - 78

74-2-0276



## Indice

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
II. EL PROCESO ECONOMICO-SOCIAL RECIENTE Y SUS CONSECUEN- CIAS SOBRE LA DESIGUALDAD .....	6
1. La expansión del sector público .....	6
2. La expansión del sector industrial .....	11
3. La expansión del sector agrícola .....	14
4. La distribución del ingreso .....	18
5. Conclusiones .....	22
III. COYUNTURA, TENDENCIAS Y POLITICAS .....	25
1. La coyuntura económica y sus tendencias .....	25
2. Los ámbitos de políticas .....	27



## EL CIERRE DE LA BRECHA SOCIAL <sup>1/</sup>

### I. Introducción

Toda sociedad - y la de Costa Rica no es una excepción - muestra una variada gama de desigualdades cuando se compara la posición de los distintos estratos sociales en cuanto a nivel y estabilidad del ingreso, acceso a la propiedad, grado de participación en el proceso político, recepción de servicios sociales, etc. Como es obvio, la posición que cada habitante ocupa en el sistema de estratificación refleja tanto su nivel de bienestar como la capacidad que tiene de influir en las decisiones que afectan su destino personal. Desde el punto de vista colectivo, la pauta de distribución de esos "bienes" indica el tipo y grado de desarrollo social que la sociedad ha alcanzado.

El análisis de la desigualdad tiene gran importancia tanto en la interpretación como en la orientación del desarrollo. Hasta hace unos años se suponía que el desarrollo se restringía a los problemas generados por el crecimiento económico pero la comprensión más cabal de aquel fenómeno ha mostrado que no podía limitarse de ese modo. Por un lado, se advirtió que la distribución equitativa de los beneficios creados por el crecimiento económico no se producía automáticamente y que incluso, existían modalidades de crecimiento económico que tendían a ampliar la brecha entre los estratos sociales. Por otro la experiencia histórica ha señalado reiteradamente que el tipo y magnitud de la brecha social tiene considerables consecuencias políticas que pueden, a su vez, alterar el proceso de crecimiento económico. Este conjunto de razones afirma la necesidad de que el problema de la desigualdad social sea incluido tanto en la comprensión como en la orientación del desarrollo junto a otros - como los relativos al crecimiento económico, el empleo y la desigualdad regional - que en su conjunto señalan los objetivos fundamentales de la estrategia a seguir.

---

<sup>1/</sup> Trabajo elaborado por el Sr. Adolfo Gurrieri, sociólogo del Instituto, como contribución para aclarar las prioridades del Plan.

/En nuestro

En nuestro país han existido y existen dos puntos de vista respecto a la desigualdad que presenta la estructura social. En primer lugar, está aquel que subraya los logros alcanzados, especialmente cuando se compara la posición del país en el ámbito latinoamericano, y expresa el convencimiento de que ya se ha plasmado una sociedad esencialmente igualitaria que no requiere una considerable preocupación y acción gubernamentales en relación con el problema de la brecha social. En segundo lugar, existe aquel para el cual el país presenta tales desigualdades en lo económico, social y político que prácticamente se estaría al borde de la crisis total.

Sin embargo, no uno ni otro está en lo cierto; no es correcto minimizar los problemas actuales de desigualdad social y mucho menos no prever los que presentará el futuro cercano, pero, asimismo, no debe perderse la objetividad hasta el punto de oscurecer el considerable avance del país en el proceso de democratización. Las visiones extremas pueden tener significación para movilizar la opinión pública en el sentido deseado por el que la afirma pero distan de ser instrumentos eficaces para quien pretende construir el futuro aceptando y absorbiendo las tendencias beneficiosas que provienen del pasado.

Si se hiciera una evaluación puramente actual y presente del fenómeno de la desigualdad se debería concluir que la estructura social se caracteriza por la coexistencia compleja y contemporánea de rasgos democráticos y oligárquicos <sup>1/</sup>. Los rasgos democráticos en lo económico y social se perciben en diversos ámbitos tales como en la

---

<sup>1/</sup> El término "democrático" se utiliza en este contexto para señalar aquellos rasgos de la estructura social que indican la dispersión del poder, la riqueza, el ingreso, el acceso a los servicios, etc., el término oligárquico define al fenómeno contrario de concentración de poder, riqueza, ingreso, etc. Es necesario subrayar la significación que aquí se otorga a estos conceptos para diferenciarla de otras, usuales en la terminología política.



pauta existente de distribución del ingreso, en el acceso a los servicios sociales, en las supervivencias de la pequeña y mediana propiedad rural, etc. En lo político, estos rasgos democráticos se expresan tanto a nivel institucional - en la autonomía relativa y controles dentro y entre las instituciones estatales, en el sistema electoral, etc. - como en los valores predominantes en grandes sectores de la población. Estos rasgos democráticos conviven con los oligárquicos, que en lo económico y social se manifiestan en fenómenos tales como el proceso de concentración de la propiedad agropecuaria e industrial acaecido en los últimos años, en la existencia de sectores de población con niveles de ingresos bajos y escaso acceso a los servicios sociales etc. En la esfera política estos rasgos oligárquicos se refieren a la supervivencia de estructuras y prácticas políticas tradicionales en el interior de algunos partidos políticos, a la sobre-representación de los sectores de alto ingreso o prestigio en las posiciones directrices de las instituciones estatales, etc.

Esta confluencia de rasgos democráticos y oligárquicos que muestra un análisis estático de la estructura social se complejiza aún más cuando se la observa desde un punto de vista dinámico a la luz de lo ocurrido en las últimas décadas. En este caso hay que rechazar también desde la partida otras dos tesis simplistas: por un lado aquella que afirma que sobre la base de una estructura oligárquica preexistente se ha desarrollado un coherente proceso de democratización y, por otro, la que sostiene que un proceso de oligarquización creciente ha destruido los cimientos de la antigua sociedad democrática de pequeños productores.

Ni la sociedad que existió hasta las primeras décadas de este siglo fue tan cerrada como para impedir el desarrollo de las tendencias que finalmente la empujarían hacia su transformación ni, tampoco, los cambios sucedidos en el último cuarto de siglo han sido tan profundos como para erradicar todas las tendencias oligárquicas provenientes del período anterior ni han dejado de generar, asimismo, sus propios rasgos

/oligárquicos. En

oligárquicos. En suma, las tendencias democráticas y las oligárquicas tienen, en conjunto, tanto un origen lejano como reciente.

A menudo se caracteriza con el término de oligárquica a la estructura social que existió hasta, aproximadamente, la cuarta década de este siglo. Cuando así se la califica se hace referencia a la concentración de la riqueza y el poder político en mano de un conjunto reducido de familias y la consiguiente "marginalización" de la mayoría de la población. Estos innegables rasgos deben, sin embargo, ser matizados si se pretende alcanzar una cabal comprensión de las fuerzas que llevaron a la transformación de esa estructura social.

La generación de las fuerzas que pugnarían por el cambio fue consecuencia tanto de la evolución "natural" del modelo de desarrollo propugnado como una creación consciente de la élite que orientaba el proceso. El hecho fundamental de que los productores de café fueran de origen nacional explica la mayor irradiación interna de los ingresos generados por esa actividad y, en consecuencia, la aparición de los estratos medios urbanos que serían, a la postre, una de las fuerzas básicas que impulsarían el cambio cuando el modelo agro-exportador parecía encontrar su punto de agotamiento. Lo mismo sucedió con la emergencia de los obreros del banano cuando desde principios de siglo se fortaleció con ese rubro la agroexportación, aún cuando por sus características de enclave este sector no tuvo la irradiación del anterior.

En suma, los estratos sociales políticamente dinámicos de ese período surgen, en buena medida, como necesidad de un sistema económico en expansión.

Sin embargo, los intentos conscientes realizados por parte de la élite para integrar a estos nuevos grupos tienen también una función

/movilizadora; ellos

movilizadora; ellos se refieren particularmente a la expansión de la educación y a la apertura del sistema político. En la base de esos intentos llevados a cabo por parte de la élite dirigente está la ideología democrático-liberal: su incapacidad para cumplirla cabalmente se expresó en el hecho de que el sistema político requirió un cambio de liderazgo para llevarla adelante pero su flexibilidad (la de la élite) permitió que ese cambio no implicara su eliminación. Por ello que cuando se juzga el último cuarto de siglo puede afirmarse que en él penetra parte del pasado, en lo que éste tenía de democrático y oligárquico.

En las décadas recientes nuevos cambios económicos tienen consecuencias significativas sobre la estratificación social: se expande el sector público, cambia cualitativamente y crece el sector industrial, se expande la frontera agrícola y emergen nuevas actividades de ese sector. Asimismo, se expande la participación en el sistema político y nuevas y urgentes aspiraciones se difunden por todas las capas sociales.

Las páginas que siguen están destinadas a presentar algunas de las consecuencias que estos fenómenos han tenido sobre el problema de la desigualdad.

II. EL PROCESO ECONOMICO-SOCIAL RECIENTE Y SUS  
CONSECUENCIAS SOBRE LA DESIGUALDAD

1. La expansión del sector público

En los últimos veinticinco años el sector público ha tenido una notable expansión que, aunque no ha estado desprovista de oscilaciones importantes, lo sitúa en promedio entre los sectores que más han crecido en términos de contribución al PBT. Asimismo, la importancia y capacidad de las fuerzas que sustentan este crecimiento se hace evidente a través de la alta elasticidad con que responde el gasto en el sector en los períodos de auge del sistema económico.

Las funciones estatales se han diversificado ya que en los últimos años se ha cubierto una cantidad creciente de servicios. Si en un comienzo se atendieron los servicios gubernamentales básicos se pasó posteriormente a una creciente preocupación por la educación, la electricidad, el agua, los servicios de alcantarillado, la salud y la vivienda. La expansión industrial y agropecuaria hicieron necesaria una ampliación de la acción estatal en estos campos aún cuando es necesario recalcar que ésta ha sido fundamentalmente de apoyo.

La expansión del sector público ha tenido importantes consecuencias en relación al cierre de la brecha social. El primer efecto positivo ha consistido en brindar un empleo relativamente bien remunerado a un amplio sector de la población, fenómeno que se evidencia al observar la evolución de la ocupación en el sector público.

Cuadro 1

OCUPACION EN EL SECTOR PUBLICO

<u>Años</u>	<u>Empleados</u>
1949	16 000
1958	30 600
1970	50 000

Fuente: Caja costarricense de Seguro Social.

/Asimismo cabe

Asimismo cabe señalar que el índice de salarios del sector ha evolucionado a ritmos más altos que el producto generando así una mejoría en los niveles de ingreso de los asalariados del mismo.

Un segundo efecto positivo de la acción estatal ha consistido en la significativa ampliación de los servicios que en la mayoría de los casos presta en forma gratuita o subvencionada. Entre estos logros destaca el conseguido en el campo de la educación: junto a la reducción del analfabetismo a niveles cercanos al 10 por ciento se han conseguido importantes progresos en los porcentajes de educación en todos los niveles. Lo sucedido en el campo de la educación primaria es representativo.

% de Población con Educación Primaria completa o más

<u>Edad</u>	<u>1950</u>	<u>1963</u>	<u>1968</u>
15-44 años	20	32	41
15-19 años	22	42	58

% de Población Femenina Rural (1969)

<u>Edad</u>	<u>Sin estudios</u>	<u>Con primaria completa o más</u>
15-44 años	14.5	26.2
15-19 años	3.6	47.7

% de la Población atendida por Servicios de Educación

<u>Edad</u>	<u>1963</u>	<u>1970</u>	<u>1972</u>
Entre 6 y 12 años	84.1	89.1	91.0

---

Fuente: Ministerio de Educación.

/Los cuadros

Los cuadros muestran que los servicios de educación han crecido aceleradamente en los últimos 25 años y que alcanzan actualmente valores absolutos muy aceptables. El progreso conseguido en educación no se repite en otros aspectos debido a que se transformaron solo ulteriormente en preocupaciones gubernamentales. Sin embargo, y tomando en consideración la situación en los demás países latino-americanos, los indicadores son buenos en casi todos los campos.

Reconociendo que queda todavía mucho por hacer, los cuadros siguientes muestran, a modo de ejemplos significativos, los progresos conseguidos en los últimos años en los campos de agua potable y alcantarillado.

#### AGUA POTABLE

AREA URBANA		AREA RURAL	
% de la Población		% de la Población	
Beneficiada con Acueducto	Beneficiada con Conexión	Beneficiada con Acueducto	Beneficiada con Conexión
100%	89.8%	1966	49.8%
100%	94.0%	1971	63.0%
			33.8%
			55.0%

Fuente: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

Además en la zona rural entre los no beneficiados con Acueductos (37 por ciento) casi un 40 por ciento está beneficiado por pozos (15 por ciento de la población rural).

#### ALCANTARILLADO

% DE LA POBLACION BENEFICIADA

	AREA URBANA con alcantarillado	con tanque séptico	AREA RURAL con letrina o tanque séptico
1967	21.4%	26.6%	30.4%
1971	35.0%	39.0%	40.0%

Fuente: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

/También en

También en el campo de la salud los niveles son relativamente altos aunque ésta es una de las áreas de gran potencialidad de acción para conseguir una mayor ampliación.

Los porcentajes de trabajadores cubiertos por el seguro han tenido un notable incremento en los últimos 15 años que es conveniente destacar.

SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD  
(Porcentajes de)

	Trabajadores	Trabajadores y Familia
1955	25	13
1960	25	16
1965	30	30
1970	38	45
1971	43	50

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social.

SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE  
(Porcentajes de)

	Trabajadores	Trabajadores y Familia
1955	6	6
1960	6	6
1965	17	14
1970	23	21
1971	37	28

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social.

/Finalmente uno

Finalmente uno de los campos más recientemente incorporados a los programas estatales es el de vivienda; pero el monto de inversión que implica hace el problema más difícil de resolver. Según cifras de INVU el problema ha tendido a agravarse en el último tiempo; las siguientes cifras así lo demuestran.

	<u>Faltante de vivienda</u>
1963	88.000
1970	130.000

---

Fuente: INVU.

Junto a los rasgos positivos que en general muestran estos indicadores subsisten dos problemas que es conveniente destacar. En primer lugar, es cierto que la gran difusión de los Servicios Públicos ha llevado a que porcentajes apreciables de la población disfruten de ellos pero, también es cierto que otros grupos, especialmente los más postergados de las zonas rurales, no tienen acceso a la mayoría de ellos. Así, y en cierto modo paradójicamente, la ampliación de los servicios públicos hace más palpable la marginación de una parte en la población y, en consecuencia, más urgente la tarea para reducir la brecha así generada.

En segundo lugar, se está ampliando considerablemente la demanda por servicios de más alto costo como la educación universitaria, la construcción de viviendas, el tratamiento de enfermedades complejas, etc. La información disponible muestra que el acceso actual a estos servicios tiende a concentrarse en los grupos de ingresos altos y medios y por lo tanto que sería imprescindible diseñar políticas para lograr su ampliación al resto de la población.

/2. La expansión



## 2. La expansión del sector industrial

La expansión industrial adquirió un papel importante en el proceso económico costarricense con posterioridad a la ampliación del sector público. El ingreso al Mercado Común Centroamericano marca indudablemente un hito en el desarrollo industrial. Antes de esa fecha se había desarrollado fundamentalmente el sector industrial más tradicional vinculado a la expansión urbana donde destacaban los sectores productores de alimentos y bebidas y algunos textiles. Es a partir de 1963 que se desarrollan los sectores que caracterizan las primeras etapas de los modelos de sustitución de importaciones latinoamericanas. Un primer efecto positivo de esta industrialización fue reforzar la expansión del sector público, llamado a cumplir funciones de apoyo tanto administrativas como productivas. (Electrificación y Sistema financiero son ejemplos importantes.)

Un segundo efecto positivo consistió en el rápido incremento de la ocupación industrial, relativamente bien remunerada, ya que los salarios de las industrias más dinámicas instaladas últimamente son crecientes con respecto al promedio industrial. En otras palabras se producen significativos incrementos ocupacionales con remuneraciones crecientes.

### OCUPACION EN EL SECTOR INDUSTRIAL (Excluido el artesanado)

---

1963	22 649
1972	45 245

---

Fuente: Censo de 1963 y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1972.

/SALARIOS PROMEDIOS

SALARIOS PROMEDIOS DE ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES  
(Obreros asegurados)  
Junio de 1971  
(En colones)

Fábricas de ropa de mujer	453
Fábricas de ropa de hombre	482
Fábricas de zapatos	424
Fábrica de cementos y otros	531
Fábrica de artículos eléctricos radio y TV	647
Industria Química y pinturas	683
Productos y distribución de electricidad	947

Fuente: CCSS.

Esta expansión de la ocupación industrial especialmente en industrias modernas con buenas remuneraciones tiene su contrapartida en dos tendencias que es necesario subrayar. La primera se refiere a la creciente concentración de la propiedad que implica el proceso industrial. Tanto las plantas propias de los sectores más dinámicos como incluso aquellas que modernizan a los sectores tradicionales, son de mayor tamaño e implican un mayor volumen de capital; buen reflejo de esta concentración es la evolución de la estructura ocupacional en la última década.

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y OBREROS OCUPADOS EN ALGUNOS  
ESTRATOS DEL SECTOR INDUSTRIAL

Personal ocupado por empresa	1963		1972	
	Nº estableci- mientos	Obreros ocupados	Nº estable- cimientos	Obreros ocupados
5 a 19 personas	790	8 027	911	8 593
50 y más	88	9 289	215	28 208

Fuente: CCSS.

/La segunda

La segunda tendencia hace referencia a la propiedad del nuevo capital. En efecto, la mayor parte del nuevo capital industrial pertenece a grupos extranjeros los que, a no dudar, han ya transformado la distribución del poder preexistente orientándolo hacia una mayor concentración.

DISTRIBUCION DE LA INVERSION INDUSTRIAL ENTRE 1960-70  
(Excluido artesanía)

---

Inversión Nacional	218 millones de colones
Inversión Extranjera	281 millones de colones

---

Fuente: José Luis Vega, "Etapas y Procesos de la Evolución Histórico-Social de Costa", CSUCA, serie documentos, p. 27.

Esta tendencia general en la industria es reflejo de una política de inversión aún más acentuada en los sectores dinámicos.

% DE INVERSION EN ALGUNOS SECTORES SELECCIONADOS  
SEGUN PROPIEDAD (1960-70)

---

	Nacional	Extranjera
Artículos alimenticios, bebidas y anexos	39	61
Material de transporte	35	65
Muebles y accesorios	29	71
Radio y equipos electrónicos	8	92
Fertilizantes y anexos	6	94
Equipo de oficina y papelería	27	73

---

Fuente: José Luis Vega, op.cit. p. 28.

/Lo acaecido

Lo acaecido en el sector industrial es un ejemplo de las incoherencias a que pueden dar lugar los procesos de crecimiento económico. Por un lado, generan empleo bien remunerado pero, por otro, es probable que el artesanado pre-existente esté tendiendo a la proletarización. Asimismo, se expande el producto del sector pero a costa de una mayor concentración de la propiedad y el poder económico.

### 3. La expansión del sector agrícola

El sector agrícola ha mantenido en buena medida su importancia en la estructura económica sin sufrir el deterioro que lo afectó en general en los países que se industrializaron rápidamente. Tres factores influyeron para que esto sucediera. En primer lugar, el mercado mundial de los productos de exportación se ha mostrado favorable para bienes como el café, el banano, el azúcar y el ganado. En segundo lugar, desde hace unos 25 años el país viene asistiendo a una ampliación de su frontera agrícola y finalmente, la fuerte expansión del mercado interno ha permitido mantener una satisfactoria demanda interna.

A través de esta expansión, los sistemas de tenencia se han mantenido relativamente estables en su conjunto. Por ejemplo, la expansión de la superficie registrada aumentó en un 50 por ciento aproximadamente entre 1950 y 1963 pero no se produjeron variaciones significativas en la estructura de la propiedad agrícola: ni las propiedades mayores tendieron a incrementar su tamaño medio ni se produjo, en el otro extremo, una reducción hacia el minifundio, ya que el promedio de las propiedades entre 1 y 20 manzanas, se mantuvo alrededor de 6 manzanas.

/DISTRIBUCION DE

DISTRIBUCION DE FINCAS POR NUMERO Y SUPERFICIE OCUPADA (%)

<u>Tamaño</u>	% del total de fincas		% de la superficie total	
	1950	1963	1950	1963
1 - 19.9	59	58	6	6
20- 49.9	21	20	11	11
50- 99.9	11	11	12	13
100-249.9	6	7	15	17
250 y más	3	4	56	53
Total	100	100	100	100

Fuente: Censos Agropecuarios respectivos.

Asimismo, no ha habido cambios apreciables, en las categorías ocupacionales rurales como consecuencia de la expansión del sector.

CATEGORIAS OCUPACIONALES EN SECTOR AGROPECUARIO  
(%)

	1950	1963	1967
Trabajadores remunerados	59.8	54.1	56.7
Patrones y trabaj. por cta. propia	24.1	26.7	27.3
Trabajadores familiares	16.1	19.2	16.0
	100%	100%	100%

Fuente: Censos Agropecuarios (1950, 1963) y Encuesta de Hogares (1967)

/Pero la

Pero la aplicación de la brecha se manifiesta cuando se observa que las explotaciones pequeñas han sido incapaces de asimilarse al progreso de las mayores que incorporan técnicas avanzadas o acaparan grandes cantidades de tierras nuevas. Este deterioro se expresa en la baja y extremadamente dispar productividad de las respectivas fincas y en una estructura de salarios que se distancia cada vez más de la de los sectores urbanos.

PORCENTAJE DE FINCAS EN LOS PRINCIPALES CULTIVOS E IMPORTANCIA EN LA PRODUCCION, STOCKS O VENTAS DEL SECTOR (1963)

	Banano.		Café		Caña Azúcar		Ganado Vacuno		
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	Finc.	Vent.	Finc.	Prod.	Finc.	Prod.	Finc	Cab.	Cabeza
								carne	leche
De 1 a 3 manz.	6.1	0.1	27.4	6.5	15.0	2.3	10.7	0.5	1.9
De 4 a 14.9 manz.	20.0	0.7	32.6	17.6	30.9	8.9	25.8	2.3	7.7
De 15 a 49.9 manz.	35.4	1.6	23.9	22.3	30.5	14.1	31.5	7.6	19.0
De 50 a 249.9 manz.	32.5	5.3	14.0	31.5	20.3	17.8	25.6	25.1	40.0
De 250 a 999.9 manz.	5.2	57.9	1.8	14.3	2.7	26.4	4.5	27.0	20.8
De 1000 a 3499.9 "	0.9	11.4	0.3	7.4	0.5	29.7	0.8	19.0	9.1
De 3500 y más	0.1	23.0	0.0003	0.4	0.1	0.8	0.1	18.5	1.5

Fuente: Censo Agropecuario 1963.

/SALARIOS DE

SALARIOS DE OBREROS AGRICOLAS ACOGIDOS AL SEGURO SOCIAL  
(1971)

---

Agricultura del café	296 colonos
Agricultura del banano	572 colonos
Agricultura de la caña	294 colonos
Lechería, quesería y otros	317 colonos
Ganadería de carne vacuna	317 colonos
Agricultura de cereales en general	264 colonos
Promedio general del país	660 colonos

---

Fuente: Estadística de CCSS. (1971).

En suma, y pese a que el sector agropecuario no se ha deteriorado por las causas ya apuntadas, se observan grandes desigualdades tanto dentro del sector como entre éste y la economía urbana. Las desigualdades internas del sector muestra el rezago de las pequeñas explotaciones en relación a las más grandes; el promedio de salarios agrícolas señala la disparidad entre los obreros del sector y los urbanos. Finalmente, debe destacarse que en años recientes parece haber existido un proceso considerable de concentración de la propiedad debido tanto a la expansión de las fincas ganaderas como a la compra especulativa de inversores extranjeros. Ambos fenómenos han provocado un desplazamiento campesino - que debe orientarse hacia las ciudades a causa del agotamiento de la frontera agrícola - con consecuencias económicas y políticas que puedan ser muy significativas si el proceso adquiere gran dinamismo.

#### 4. La distribución del ingreso

Las tendencias del sistema económico tan someramente descritas en las páginas anteriores afectan la distribución del ingreso, uno de los más importantes indicadores de las tendencias hacia la democratización o la desigualdad del sistema económico. En este aspecto, se advierten también dos características similares a las vistas en la expansión y distribución de los servicios públicos.

Por un lado, la evolución de la ocupación se ha caracterizado por el hecho que la mayoría de los nuevos puestos son de carácter no agrícola. A su vez, la estructura de salarios es muy dispar entre los distintos sectores.

Así, entre 1963 y 1967 el incremento ocupacional se distribuyó del siguiente modo:

#### INCREMENTO OCUPACIONAL Y SALARIO DE ASEGURADOS

	Incremento ocupacional 1963/1967	Salario de asegurados 1971
Agricultura	28.5 %	388
Industrias extractoras	1.5 %	518
Industrias manufactureras	22.6 %	585
Construcción	- 3.8	523
Electricidad, agua, gas	1.1	-
Transportes y comunicaciones	4.3	711
Comercio	15.5	726
Servicios	30.3	915 (Servicios Públicos)

Fuente: Censo de Población (1963) Encuesta de Hogares (1967) Estadística CCSS (1971).

/Esto demuestra



Esto demuestra que los tres sectores más importantes fuera de la agricultura poseen salarios sustantivamente mayores que los agrícolas, lo que lleva a pensar que el tipo de desarrollo económico en marcha tiende a generar una mejor distribución del ingreso. Todo esto es válido en tanto - como sucede en el país - el crecimiento del ingreso nacional se da sin incrementos sustantivos ni de la desocupación ni de la subocupación.

Si se analiza la estructura salarial en los respectivos sectores se puede prever la tendencia de la distribución al ingreso global.

TRABAJADORES ASEGURADOS (Julio de 1971)  
% DE PERSONAS QUE RECIBE EL TIPO DE SALARIOS POR SECTOR

Ingreso mensual	Agricultura	Industria	Servicios Públicos y otros
Menos de 400	55.4	37.6	14.1
400 a 999	31.6	50.7	52.9
1000 a 1999	2.6	9.8	27.6
2000 a 2999	0.3	4.3	3.5
3000 o más	0.1	0.6	1.9

Fuente: Estadística de CCSS (1971).

Como se vé el incremento de la industria y los servicios públicos tienden a concentrar los salarios en un nivel más alto que el agrícola. Los resultados de este proceso se reflejan en la evolución de la distribución global.

/DISTRIBUCION DEL

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR

% de Familias	1961	1971
20 por ciento más bajo	6.0	5.4%
60 por ciento siguiente	34.0	44.0%
10 por ciento siguiente	14.0	14.0%
10 por ciento más alto	44.0	34.4%

Fuente: V. M. Céspedes: Costa Rica, Distribución del ingreso y consumo de algunos alimentos (1972).

Sin embargo, la expansión favorable de ese 60 por ciento intermedio tiene su contrapartida en que el 20 por ciento más rezagado tiene ahora como marco de comparación un porcentaje creciente de población que mejora su situación en forma considerable y es por ello que la pobreza absoluta adquiere una importancia apreciable. Algunos indicadores en especial referidos a las zonas rurales ilustran este hecho.

% QUE TIENE INGRESOS PER-CAPITA MUY REDUCIDOS

	Urbano	Rural
menos de 50 ¢	1 %	8 %
menos de 100 ¢	10 %	39 %

Fuente: Estadística CCSS (1971).

/Otro síntoma

Otro síntoma que ilustra este rezago es el acceso a ciertos bienes seleccionados de la canasta alimenticia.

% DE FAMILIAS QUE NO CONSUMEN CIERTOS BIENES

	Carne de res	Carne de cerdo	Pescado	Gallina	Huevos	Leche
País	15	70	68	61	12	22
Urbano	5	53	44	47	6	13
Rural	22	83	80	71	17	29

Fuente: V.M. Céspedes, op. cit.

Por tanto, nuevamente se puede decir a modo de conclusión, que en la distribución del ingreso, los progresos son notables y cubren a porcentajes importantes de la población y sin embargo crean para los sectores rezagados una situación que hace inestable la conducta de esos estratos en especial rurales, que van quedando postergados.

## 5. Conclusiones

Como consecuencia de los cambios acaecidos en el sistema económico en el último cuarto de siglo se han producido importantes transformaciones que han alterado el sistema de estratificación social. Recapitulando, se pueden mencionar los siguientes en el medio rural:

En primer lugar, la ampliación de la brecha tecnológica entre los pequeños, medianos y grandes productores, que va dejando, especialmente a los primeros, en una situación cada vez más rezagada.

En segundo lugar, y aunque no existen cifras que puedan confirmarlo parece estar produciéndose un proceso de concentración de la propiedad como consecuencia de la expansión de las fincas ganaderas y la acción de inversionistas extranjeros. Este proceso tendrá una particular significación porque se produce en un medio en el cual la frontera agrícola está ya llegando a su límite mientras que la población rural sigue creciendo a tasas muy considerables. Su consecuencia, no podría ser otra que la expulsión de población rural hacia las ciudades con todas las consecuencias económicas, sociales y políticas que este fenómeno trae siempre aparejado.

En tercer lugar, los estatos bajos del campo han sido los menos beneficiados con la expansión económica de los últimos años y muestran los índices más bajos de ingreso, educación y acceso a los servicios sociales.

Pero ha sido en el medio urbano donde las transformaciones han alcanzado su mayor magnitud. Indudablemente la élite económica urbana se ha diversificado como consecuencia del crecimiento económico en industria, comercio y servicios pero no hay estudios que permitan decidir si se trata de grupos nuevos que han aprovechado las recientes oportunidades de inversión o simplemente se trata de la diversificación sectorial del antiguo grupo dirigente. De todos modos, el proceso de concentración de la propiedad rural y urbana a que ha dado lugar el crecimiento de los últimos años ha reforzado la posición de la élite

/en la

en la estructura de poder económico en relación a los otros grupos sociales, la que no impide que pueda existir la pugna que algunos observadores perciben en el seno de la misma élite para el aprovechamiento de las oportunidades de inversión.

Los estratos medios se han expandido considerablemente y han cambiado su composición ya que en general se observa un deterioro de la clase media independiente y un crecimiento de la dependiente tanto privada como pública, especialmente de esta última. Desde el punto de vista del perfil del sistema de estratificación éste es un fenómeno notable ya que ha producido un ensanchamiento de los niveles medios de la pirámide social. Su gran nivel organizativo y capacidad de presión sobre el sistema político le han permitido a estos estratos absorber una proporción considerable del ingreso nacional.

La expansión del sector industrial ha producido un doble fenómeno: por un lado ha dado lugar a la emergencia de obreros industriales bien remunerados en las empresas modernas y, por otro, ha contribuido a la decadencia del artesanado. Del mismo modo que en los estratos medios se está asistiendo al paso del productor independiente hacia el asalariado.

Finalmente, se está formando en las ciudades un estrato social que tiene por rasgo homogéneo su imposibilidad para adaptarse eficazmente a los cambios ocupacionales que ha provocado la transformación económica. En parte es producto de la emigración de origen rural y, en parte es expulsado de la propia estructura económica urbana a la cual no puede integrarse por ausencia de la educación o calificación adecuadas. Como es de esperar, sufren los mayores déficits de ingreso y acceso a los servicios sociales y es, además, el que padece la más grave sub y desocupación.

/En resumen,

En resumen, desde un punto de vista objetivo la brecha social se ha cerrado a consecuencia de la mayor dispersión del ingreso y al hecho de que mayores contingentes sociales tienen acceso a ocupaciones bien remuneradas y a los servicios sociales, pero se ha ampliado debido a la concentración de medios productivos y al rezago que este proceso trae aparejado para ciertos grupos tanto rurales como urbanos. Pero el problema de la brecha social no tiene sólo un sentido objetivo sino también uno subjetivo, que se refiere a la percepción que los miembros de los estratos sociales tienen de ese fenómeno. En el último cuarto de siglo la sociedad se ha urbanizado significativamente, han aumentado los contactos sociales y la "visibilidad" entre los estratos y se ha expandido el acceso a los medios de comunicación de masas. Todo ello ha tenido como consecuencia una elevación del nivel de aspiraciones de los estratos medios y bajos que pretenden alcanzar o consolidar un nivel de vida adecuado a sus crecientes expectativas. En suma, subjetivamente la brecha se ha ampliado más de lo que indican los datos objetivos y cada vez hay más habitantes "rezagados" a los cuales su situación les parece no sólo indeseable sino injusta.

### III. COYUNTURA, TENDENCIAS Y POLITICAS

#### 1. La coyuntura económica y sus tendencias

Cuando hacia finales de la década de los 50 el modelo agroexportador comenzó a ser incapaz de sustentar las presiones que los estratos medios ejercían sobre el sistema económico se hizo evidente la necesidad de fortalecerlo con algún otro factor dinámico. La incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano brindó ese elemento dinámico ya que a partir de 1963 se amplió el proceso de sustitución de importaciones lo que permitió retomar un ritmo de crecimiento adecuado.

Este crecimiento se caracterizó tanto por su estabilidad como por la incorporación al mismo de la mayoría de los sectores productivos. En efecto, el crecimiento anual no muestra grandes oscilaciones en el período 1963-70 y, asimismo, los principales sectores económicos crecieron con elasticidades cercanas a 1.

Finalizada la etapa de sustitución de importaciones destinadas al consumo, muchos supusieron que se produciría una crisis económica como la que afectó a los primeros países latinoamericanos que se industrializaron cuando se mostraron incapaces de enfrentar con éxito las etapas de sustitución correspondiente a los bienes intermedios y de capital. El examen de la evolución creciente parece demostrar que dicha crisis estaría lejos de producirse o, en otras palabras, que el estilo de desarrollo propio de los últimos años dista de estar agotado. Más bien al contrario, a partir de 1970 parece haber adquirido un dinamismo aún mayor; por ejemplo, la relación inversión-producto alcanza niveles muy considerables, cercanos al 30 por ciento.

/Varios son

Varios son los factores que han influido para que se haya producido este fenómeno. En primer lugar, y a diferencia de lo que ocurrió en otros países, este período ha coincidido con una recuperación del mercado externo de algunos productos, como el banano cuya exportación se ha más que triplicado entre 1961 y 1971 creciendo de aproximadamente 21 millones de dólares a cerca de 64 millones. Asimismo, las exportaciones agropecuarias se han diversificado incorporándose el azúcar y el ganado vacuno.

En segundo lugar, la creciente demanda interna, fruto de la ya señalada mejoría en la distribución del ingreso, y la demanda centroamericana han resultado suficientes para que el sector industrial aborde la etapa de sustitución de bienes intermedios y de capital, con lo que la inversión industrial se ha mantenido y se ha orientado hacia sectores dinámicos. En tercer lugar, el país ha tenido acceso al abundante financiamiento externo lo que ha facilitado e impulsado el proceso de acumulación.

Por todas estas razones parece adecuado concluir que el modelo de crecimiento seguido, lejos de estar agotado, se encuentra en plena expansión. Ahora bien, ¿cuáles son las perspectivas de acumulación más destacadas en el futuro cercano? En principio cabe señalar que el mercado internacional del café, del banano y muy en especial del azúcar y la carne de res ofrecen excelentes perspectivas en el presente e incluso en el mediano plazo,

Asimismo el mercado norteamericano y del Caribe abren importantes posibilidades para proyectos agroindustriales mediante los cuales se trataría de reemplazar a algunos países asiáticos en el suministro de frutas, tubérculos y otros bienes agrícolas debidamente industrializados. Por otro lado, se abren nuevas posibilidades de exportación de recursos naturales tales como el aluminio y la madera; además, explotaciones como el aluminio obligarán a construir una fuerte

/infraestructura energética



infraestructura energética y permitirán desarrollar proyectos industriales asociados. La materialización de este conjunto de perspectivas de acumulación generarán un mercado interno cuyo dinamismo contribuirá a vitalizar la industria sustitutiva y el sector comercial interno.

## 2. Los ámbitos de políticas

Las políticas orientadas al cierre de la brecha social deben basarse en una consideración minuciosa de las consecuencias que la evolución probable del proceso económico tendrá sobre el fenómeno de la desigualdad y, en este punto, cabe subrayar la ya afirmada en el sentido de que la expansión económica no produce automáticamente la equidad social, aunque, a no dudarlo, brinda los recursos que, adecuadamente orientados, permiten la aplicación de aquellas políticas.

La tesis básica que debe guiar las políticas relativas a la desigualdad es la que afirma que la expansión económica probable, si queda librada a su propia orientación puede generar un sector altamente dinámico y poderoso que concentre en su interior medios productivos de gran magnitud, que tienda a sobre explotar a los grupos débiles a él ligados, que generen una "periferia" de grupos rezagados y resentidos, y, finalmente, que no encuentre contrapeso privado o estatal a su creciente influencia. Son estas consecuencias probables las que deben ser enfrentadas en las políticas que pretendan llevar al cierre de la brecha social. En síntesis, existen tres ámbitos de políticas en este campo:

- a) Las relativas al sector dinámico y de altos ingresos;
- b) Las relativas al sector "rezagado" o "periférico", y
- c) Las referidas al Estado.

/a) Políticas relativas

a) Políticas relativas al sector dinámico y de altos ingresos.

En primer lugar, el Estado debe incrementar la captación de recursos de parte de los estratos de ingresos medios y altos con el fin de financiar políticas de redistribución que favorezcan a los grupos rezagados y marginales. Políticas tributarias adecuadas y medidas de incrementos de salarios que favorezcan a los estratos de bajos ingresos pueden ser algunos de los instrumentos apropiados en este campo.

En segundo lugar, el Estado debe captar excedentes del Sector dinámico para lo cual deben tomarse en consideración las limitaciones que la pertenencia al Mercado Común Centroamericano introducen en la tributación sobre las exportaciones; en consecuencia, sería altamente conveniente idear políticas en dos grandes áreas:

- i) la participación directa del Estado en las empresas, y
- ii) la de una tributación sobre las utilidades basadas en una negociación que, asimismo, brinde estabilidad al funcionamiento de éstas.

En tercer lugar, deben propugnarse políticas que, dentro de las limitaciones impuestas por el modelo mismo, democratizen la propiedad o el control sobre el proceso productivo. Es probable que en el campo de la agroexportación (café, caña de azúcar) esta democratización por la vía de la formación de cooperativas de productores, empresas comunitarias, etc., tenga el mayor éxito en el futuro cercano en base a los logros ya alcanzados.

En cuarto lugar, debe impedirse que sectores débiles, vinculados al sector dinámico, sean explotados por éste. Esto es particularmente probable en el caso de la agroindustria en la cual puede ponerse en contacto una empresa industrial poderosa con un gran conjunto de productores agrícolas desorganizados. En estos casos el Estado debe propender tanto a la defensa directa de éstos como a la promoción de su organización autónoma.

/b) Políticas relativas

b) Políticas relativas al sector "rezagado".

La consolidación de un sector dinámico dentro de la economía ampliará la brecha entre los a él vinculados y los que quedan rezagados; en consecuencia, deben propugnarse políticas que expandan los límites de difusión de los beneficios de ese crecimiento e impidan sus efectos indeseables.

En primer lugar, debe fortalecerse a los pequeños productores rurales y urbanos actualmente afectados por el proceso de concentración de la propiedad y la "brecha tecnológica" que los separa de los más modernizados. Para ello deben coordinarse políticas de redistribución de tierras, crédito, asistencia técnica, insumos, comercialización, etc. con la promoción de su organización colectiva para el más eficaz desempeño de sus tareas productivas y la mejor defensa de sus intereses.

En segundo lugar, debe prestarse especial atención a la población "marginada" tanto rural como urbana y orientar hacia ella políticas especiales de empleo, capacitación ocupacional, salarios, consumo, servicios sociales, etc.

En síntesis, las políticas económicas y sociales orientadas al cierre de la brecha social deben aprovechar la expansión económica probable redistribuyendo sus beneficios, democratizando la estructura productiva y fortaleciendo a aquellos sectores incapaces por sí solos de adaptarse a la nueva dinámica.

c) Políticas relativas al Estado.

Este vasto conjunto de políticas sólo puede ser llevado a cabo por un Estado con alta capacidad técnica y considerable voluntad política. Su ductibilidad le debe permitir saber extraer recursos de organizaciones productivas poderosas y de grupos altamente organizados; defender y organizar a los grupos sociales rezagados, asumir funciones económicas directas (en lo relativo a comercialización interna y externa y producción) cuando las circunstancias lo requieran y, finalmente, elaborar y ejecutar una amplia política de redistribución y desarrollo social hacia los grupos más postergados y, por ende, más

/incapaces de

incapaces de una acción autónoma. Por ello el Estado debe estar preparado para incrementar su eficacia tanto desde el punto de vista de la estructura institucional como de su personal. Es evidentemente necesaria una reforma del aparato estatal que salvando su naturaleza democrática le brinde una mayor centralidad en las decisiones y en el manejo de los recursos para ejecutarlas y, asimismo, es imprescindible consolidar la capacidad técnica de su personal y su compromiso con los objetivos a alcanzar. Ambas condiciones sólo serán realizadas si existe una voluntad política férrea que oriente y brinde viabilidad a estas transformaciones.

Aunque resulte paradójal para algunos, la única posibilidad de fortalecer las tendencias democráticas en la coyuntura actual es fortaleciendo al aparato estatal ya que éste es el único que podría "democratizar" tanto la estructura productiva como la distribución de los beneficios del crecimiento económico del pasado reciente y del futuro próximo. Es el único "poder contrabalanceador" que puede competir y regatear con un poder económico que se concentra y asimismo, es el único que puede defender con éxito, por lo menos en principio, a los grupos postergados.

Pero la función democratizadora del Estado no puede reducirse a la mera redistribución y es fundamental que impulse la organización y participación de los grupos actualmente no organizados y que, en cuanto tales, tienen escasa influencia sobre las decisiones políticas. Las políticas en este respecto deben referirse a dos ámbitos: por un lado, formar y consolidar organizaciones cooperativas de diverso tipo, sindicatos, juntas de vecinos, etc. Por otro, democratizar las instituciones públicas (representación de usuarios en los servicios sociales, por ejemplo) y fortalecer los poderes municipales, locales y regionales.



