

LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA

LA SOCIEDAD DESPUÉS DEL AJUSTE

CARLOS SOJO



4





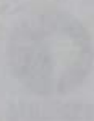
LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA

LA SOCIEDAD DESPUÉS DEL AJUSTE
Demandas sociales, reforma económica
y gobernabilidad en Costa Rica

LA GOBERNABILIDAD
EN CENTROAMÉRICA

LA SOCIEDAD DESPUÉS DEL AJUSTE
Demandas sociales, reforma económica
y gobernabilidad en Costa Rica

CARLOS SOJO



LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA

LA SOCIEDAD DESPUÉS DEL AJUSTE
Demandas sociales, reforma económica
y gobernabilidad en Costa Rica

CARLOS SOJO



320

865g Sojo, Carlos

Gobernabilidad en Centroamérica: la sociedad después del ajuste / Carlos Sojo. --1. ed.-- San José : FLACSO-Programa Costa Rica, 1995.

192 p.

ISBN 9977-68-065-5

1. Economía - América Central. 2. América Central - Condiciones sociales. 3. Economía - América Central - Política económica. I. Título.

Ilustración de la portada:

Paisaje Lacustre, 1994. Alejandro Aróstegui. Nicaragua

Óleo sobre tela 117 x 109cm. Colección Eduardo Montealegre.

Editora:

Vilma Herrera

FLACSO

Secretaría General

Centro de Documentación e Información

Clasificación:

2084

Inscripción:

Registro:

2084

Fecha:

17-05-00

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Setiembre 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Programa Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

PRESENTACIÓN

En los primeros meses de 1993, las tres unidades académicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Centroamérica—Guatemala, El Salvador y Costa Rica—iniciaron conversaciones con personeros de la Fundación Ford en México, con el propósito de lograr el apoyo para una investigación sobre los efectos del ajuste macroeconómico en ciertos sectores sociales. Resultado de esas conversaciones fue el proyecto de investigación "Gobernabilidad democrática y los procesos de reestructuración societal en Centroamérica", que tenía como objetivo general la identificación de las percepciones, demandas y acciones de los sectores populares ante la formulación e implementación de políticas por parte del Estado, para afrontar la crisis y la reestructuración productiva, a fin de confrontar y evaluar sus efectos sobre la gobernabilidad del marco democrático.

La investigación se realizó en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, a lo largo de veinte meses, a partir de agosto de 1993. Se dividió en dos grandes fases: en la primera de ellas se realizó una encuesta en cada uno de los tres países señalados, a una muestra estratificada de 1.250 personas (microempresarios, trabajadores por cuenta propia, campesinos productores para el mercado interno y campesinos productores de nuevos productos de exportación y empleados públicos de los sectores de salud y educación). En la segunda fase, una vez analizados preliminarmente los datos recolectados con la encuesta, se procedió a realizar un conjunto de entrevistas individuales y

grupales, a informantes claves, a fin de completar las informaciones obtenidas y los análisis realizados.

Los estudios nacionales estuvieron a cargo del Dr. Víctor Gálvez B., en Guatemala; del Dr. Carlos Briones, en El Salvador y del M.Sc. Carlos Sojo, en Costa Rica. La coordinación general de la investigación estuvo a cargo del Dr. Manuel Rojas Bolaños, del Programa FLACSO-Costa Rica, quien también ha tenido a su cargo la elaboración del informe regional comparativo. Los directores de los tres programas, Dr. René Poitevin, Dr. Héctor Dada y Dr. Rafael Menjívar, conformaron un Comité Director, encargado de la dirección de la investigación y de la ejecución financiera del presupuesto.

Tanto la estrategia de la investigación como los instrumentos usados en la recolección de los datos (cuestionarios y guías de entrevistas individuales y grupales) fueron elaborados en conjunto por el coordinador y los investigadores nacionales. Es decir, que detrás de los resultados que ahora se presentan, hay un trabajo de creación colectiva que es importante destacar, y un valioso ejercicio de coordinación entre investigadores de las tres unidades de la FLACSO en la región. En la elaboración de los instrumentos fueron de mucha utilidad, entre otros, los trabajos sobre cultura política de Gabriel A. Almond, Sydney Verba, Ronald Inglehart, Mitchell A. Seligson y John A. Booth; asimismo las diversas encuestas realizadas por la UCA en El Salvador.

Las sugerencias y comentarios, realizados a lo largo del proceso de investigación, por Mario Solórzano, Francisco Welfort, Ricardo Stein, Kimberly Krasevac, Norman Collins y por muchos otros amigos y colegas, han sido de gran utilidad en las diversas etapas del trabajo. Para todos ellos muchas gracias, lo mismo que para la Fundación Ford, sin cuyo generoso apoyo no hubiera podido realizarse la investigación.

Manuel Rojas B.

Junio de 1995

INTRODUCCIÓN

Uno de los signos de la postmodernidad es la combinación contradictoria de dos lógicas de administración del poder. La económica basada en la exclusión de los débiles y la política, fundada en el precepto democrático de la participación ciudadana mayoritaria.

En la gestión del gobierno las expectativas de mejoramiento social se mezclan con las demandas empresariales de compensación a causa de las "imperfecciones" en el funcionamiento del mercado, provocadas por la intervención del Estado en ciertos ámbitos de la vida económica. La clave de la estabilidad política, o si se prefiere el problema de la gobernabilidad en el marco democrático, consiste en el manejo político de las demandas económicas y sociales en un escenario de control cruzado¹ de la disposición de recursos fiscales.

En otro trabajo (Franco y Sojo, 1992) hemos analizado los términos de la concertación de políticas económicas entre el Estado y los sectores productivos en la época del ajuste estructural. Ahí encontramos que, en términos generales, hay una

1. La idea de control cruzado del gasto público se refiere tanto a la presencia de restricciones internas (política de oposición, tecnocracia monetarista e interés empresarial) con limitaciones externas relacionadas con los compromisos adquiridos con los organismos financieros multilaterales.

significativa presencia de intereses empresariales en la ejecución de las reformas económicas, aunque no necesariamente en la definición de las mismas. El resultado es un amplio gradualismo que separa la política efectiva de sus formulaciones que aparecen como compromisos ante los organismos multilaterales. Este distanciamiento entre la reforma económica como discurso y realidad se explica por razones de estricto orden político. El déficit de cumplimiento de las expectativas tecnológicas, es el resultado de la satisfacción relativa de las expectativas de los grupos productivos. Observamos, también, que el grado de satisfacción de expectativas sociales tiende a mostrar suma sensibilidad al ciclo político, lo que significa que la disposición para satisfacer demandas sociales tiende a aumentar conforme se ingresa al período de lucha electoral, y a disminuir, asumiendo la forma de políticas fiscales más rígidas, en los períodos de inicio de gobierno. Situación que se facilita a causa del peso legitimador del triunfo electoral.²

El propósito del estudio, cuyos resultados conforman este volumen, es el de aproximarse a la comprensión, sobre bases empíricas, de las relaciones entre el Estado y segmentos populares de la población, a fin de confrontar ciertas hipótesis vinculadas a la cuestión de la gobernabilidad.³ Tales hipótesis se enmarcan dentro del ámbito de la relación entre políticas y expectativas sociales. Se trata de una relación compleja en la

2. Una exploración sumaria de esta problemática, a partir de la observación de la evolución del déficit fiscal entre 1980 y 1994, se encuentra en Sojo (1995).
3. El uso del término gobernabilidad en la literatura actual en Ciencias Sociales es muy frecuente, aunque la presencia de estudios rigurosos sobre sus alcances conceptuales es mucho menor. Entre las excepciones puede citarse la excelente síntesis de Manuel Alcántara (1994) y los trabajos de Schmitter (1988) y Coppedge (1993). Sobre la cuestión de la gobernabilidad y los sectores populares en Costa Rica Valverde, Trejos y Mora (1993). Una reflexión teórica sobre los alcances del concepto en relación a los temas de este estudio en particular es aportada por Manuel Rojas (1994a) como base para un estudio comparativo de los tres países, fundado en los datos de las encuestas realizadas por FLACSO.

que se vinculan al menos cuatro elementos: la situación económico-social, la situación sectorial, la vivencia de las políticas sociales y la problemática de la cultura política. El primer elemento se vincula a la problemática general de los ingresos y su evolución en el pasado inmediato. El segundo se refiere a la problemática que los individuos confrontan dada su particular inserción en el ámbito económico. El tercero, busca conocer las percepciones derivadas de la relación efectiva con el entorno de las políticas sociales, en particular de salud y educación. El cuarto y último elemento, busca explorar las dimensiones culturales de la legitimación del régimen y el sistema político.

La selección de los sujetos está sustentada en dos hipótesis auxiliares. La primera enuncia la existencia de los llamados efectos distributivos de las políticas de ajuste (Przeworski, 1991), es decir el impacto diferencial de las iniciativas de política económica y social sobre la situación de vida de los distintos sectores. En este sentido se procuró la indagación comparativa de sectores llamados emergentes (aquellos que adquieren un mayor dinamismo en el período del ajuste y cuyo desarrollo es estimulado al menos en la retórica: campesinos productores para la exportación y microempresarios) y sectores en recomposición, considerando como tales a grupos particularmente afectados por la desatención pública o los efectos de las políticas: campesinos tradicionales, empleados públicos y vendedores callejeros. La segunda es que las amenazas a la estabilidad política están más relacionadas con las políticas dirigidas a estos y otros sectores de las capas medias, que a los grupos más pauperizados de la población, grupos estos últimos que manifiestan un menor desarrollo organizativo y que han sido, en mayor medida, objeto de las políticas de compensación social desarrolladas en el marco del ajuste.

Retomando los elementos que conforman la relación entre expectativas sociales y respuesta estatal, conviene notar que los primeros dos elementos, la situación económica social y la dinámica sectorial, hacen referencia a los aspectos económicos-estructurales de la dinámica política social. En este caso el supuesto del que partimos es que la gobernabilidad democráti-

ca⁴ depende de la satisfacción de las expectativas de mejoramiento económico. La mayor satisfacción conduce a una mayor legitimación del sistema político, aunque lo contrario no necesariamente ocurre, en tanto se dispone de soportes complementarios vinculados a la política social y al plano más general de la cultura política.

Respecto de la política social, planteamos que su deterioro, expresado tanto en indicadores de gasto como en la evolución de enfermedades y problemas de prestación del servicio, debería estar afectando la confianza de los ciudadanos, tanto en los gobiernos como en las instituciones que prestan servicios sociales, convirtiéndose en un espacio de creciente inconformidad que amenaza la estabilidad del sistema político.

Finalmente y en relación al plano de la cultura política, partimos de considerar que el deterioro de los soportes materiales del sistema político debería estar siendo compensado por una ampliación de las justificaciones ideológicas.

A partir de estos elementos se plantean tres hipótesis sobre la gobernabilidad democrática en la sociedad costarricense de la era del ajuste. La primera de ellas se refiere a la *ingobernabilidad potencial* por acumulación crónica de demandas insatisfechas conducentes a lo que Habermas denomina "crisis de legitimidad". La segunda hipótesis denota la presencia de un proceso de *gobernabilidad limitada* basada en el fortalecimiento de las instituciones políticas, mecanismos de intermediación y factores ideológicos, elementos todos de un control superestructural de las deficiencias legitimadoras del sistema social. Finalmente la tercera hipótesis se refiere a lo que denomina-

-
4. La idea de gobernabilidad democrática se refiere al logro y mantenimiento de estabilidad política como resultado de la satisfacción relativa de "expectativas" sociales ubicadas en el campo de lo popular. La satisfacción de expectativas no debe confundirse con la satisfacción de "demandas" particulares pues mientras aquellas se construyen en un horizonte temporal futuro, las "demandas" se realizan en el presente. La cuestión de las expectativas debe referirse a la norma democrática del "consentimiento" con los resultados de la política pública, aún cuando sean negativos a los intereses o necesidades inmediatas. Al respecto ver Przeworski (1991).

mos *gobernabilidad suficiente* resultante de la presencia de mecanismos económicos e institucionales que garantizan una satisfacción dosificada de demandas sociales, suficiente para contener y anticipar conflictos sociales.

El presente libro está estructurado en dos partes, la primera de las cuales está completamente dedicada al análisis de las políticas generales de ajuste estructural aplicadas en el país desde 1985-86. En esta parte se hace un esfuerzo por situar las dimensiones objetivas de la respuesta pública a las demandas sociales. Además de la evolución de indicadores macro se procura una observación de políticas sectoriales en especial respecto de la cuestión agraria, la reforma del Estado, la política de apoyo a la microempresa y las políticas de compensación social.

La segunda parte contiene los resultados de un proceso de investigación de las percepciones, reacciones y demandas de política de los sectores sociales estudiados, obtenidos a partir de una encuesta de 1250 individuos realizada entre noviembre y diciembre de 1993. La interpretación de los resultados de la encuesta fue complementada con la realización de entrevistas en profundidad y una especie de "focus group" realizados en setiembre y octubre de 1994.

Una investigación de esta naturaleza ha requerido del apoyo de muchas personas e instituciones. Deseo dejar constancia de mi agradecimiento a Patricia Rojas, quién se desempeñó como asistente de investigación durante buena parte de los 16 meses dedicados a esta investigación. Nora Garita y Jorge Poltronieri de la Universidad de Costa Rica condujeron al grupo de dedicados encuestadores que se abocó a la difícil tarea de realizar el trabajo de campo en el "duro" clima de los días cercanos a las fiestas de navidad y fin de año. Ilse Gutiérrez diseñó y "montó" la base de datos en el paquete estadístico SPSS-PC + después de que Alexandra Arrieta, Carmen Gutiérrez y María Enriqueta Stadthagen realizaron la ardua tarea de codificación de los cuestionarios.

Por tratarse de una investigación simultáneamente realizada por las unidades de FLACSO en El Salvador, Guatemala y

Costa Rica, estuvimos sometidos a un valiosísimo intercambio de opiniones y críticas constructivas. Agradezco por ello sus certeras llamadas de atención a Héctor Dada, Carlos Briones y Carlos Ramos del Programa FLACSO El Salvador, y los cuidadosos pero agudos comentarios de René Poitevin y Víctor Gálvez Borrell del Programa FLACSO Guatemala. Asimismo durante la celebración de un seminario regional recibimos importantes sugerencias de Francisco Weffort y Mario Solórzano, así como de Kimberly Krasevac y Norman Collins quienes, como representantes de la Fundación Ford, institución que apoyó la realización del estudio, se involucraron activamente en la gestación y el desenvolvimiento de las distintas fases del estudio.

Manuel Rojas, quién coordinó la investigación regionalmente, cumplió con creces su tarea de guía conceptual y metodológica, aportando mucho de lo bueno de los resultados finales del estudio. La observación rigurosa del avance del proyecto, y el estímulo constante para seguir adelante, constituyen tan solo los más visibles aportes de Rafael Menjívar, director del Programa FLACSO Costa Rica, al resultado final de este estudio.

Más de 1300 mujeres y hombres de diversas partes del país y de múltiples ocupaciones nos dedicaron minutos valiosos de su tiempo, y lo que es más importante, nos aportaron sus ideas para intentar, como siempre de manera provisional, la estimulante tarea de la interpretación social.

PRIMERA PARTE

COSTA RICA EN LOS AÑOS DEL AJUSTE

EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL: PROCESOS GENERALES (DE 1985 A 1993)

Costa Rica ha suscrito dos acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial, el primero en 1985 y el segundo en 1989. En el momento de escribir este informe se encuentra en proceso de ratificación legislativa el tercer PAE. Estos acuerdos junto a los convenios de estabilización firmados desde 1982 entre el Gobierno y el Fondo Monetario Internacional y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos han marcado la pauta de las principales transformaciones económicas y sociales experimentadas por el país en los últimos años.

Los principales resultados de la concreción en políticas de tales acuerdos pueden observarse, a nuestro modo de ver, en tres grandes dimensiones: a. reestructuración productiva, b. reforma del Estado, c. déficit fiscal y finanzas públicas y d. impacto social.

a. Reestructuración productiva:

En términos generales los programas de ajuste estructural han procurado un proceso de liberalización de la economía y

una ampliación de la oferta exportable en pos de la superación de los desequilibrios fiscales y comerciales provocados por una estructura económica basada en la substitución de importaciones y una activa intervención pública. En un corto plazo, las iniciativas desarrolladas desde 1985 en cada uno de los programas acordados con el Banco Mundial han tenido distintos énfasis: el PAE 1 se concentró en aspectos relativos al afianzamiento del proceso de estabilización, en particular por medio de controles sobre el nivel de empleo del Sector Público no financiero, la reducción de las pérdidas de operación del CNP (por precios subsidiados a los granos básicos principalmente), modernización del sector industrial, privatización de subsidiarias de CODESA, limitación de inversiones públicas y reforma arancelaria (MIDEPLAN, 1992:57-61).

El PAE 2 se ocupó de la modernización y eficiencia económica, con medidas específicas en comercio internacional, sector agropecuario, sector financiero y sector público. En el primer caso el PAE 2 se propuso un proceso gradual de desarancelización, de racionalización de incentivos fiscales a la exportación y de mantenimiento de un tipo de cambio flexible. En el segundo caso, se buscaba un ajuste de precios en granos básicos, eliminación de subsidios al consumidor y redefinición del rol del Consejo Nacional de Producción, CNP, así como también la eliminación de las trabas a la importación de granos básicos. En el campo financiero se proponían medidas tendientes a fortalecer las reformas iniciadas desde 1984, por medio de un mejoramiento de la situación financiera de los bancos estatales y finalmente, en relación con el sector público se propusieron metas concretas de aumento del ahorro público con límites precisos a la inversión (MIDEPLAN, 1992:62).

La propuesta de la Administración Calderón para un PAE 3, sujeta a una larga discusión legislativa que abarcó la última parte de ese Gobierno y la primera de la Administración de José María Figueres, coloca una mayor atención en la reforma del Estado y el fortalecimiento de la modernización económica por medio de la asignación de recursos crediticios para la reconversión productiva de las empresas privadas. En esta última

propuesta, hay elementos de continuación del proceso de privatización, directa o indirecta, de profundización de la reforma financiera, de fortalecimiento de planes de compensación social y de modernización de la estructura tributaria (González, 1993 y Sojo, 1993).

Respecto a *reorientación de la producción*, las políticas antes reseñadas implican por lo menos tres dimensiones de cambio: primero, desaparece toda justificación para el desarrollo de actividades productivas directas por parte del Estado (esto excluye, al menos hasta ahora, la producción de electricidad, derivados del petróleo, telefonía alámbrica y celular y servicios sociales); segundo, se desarrolla un conjunto de medidas para estimular la producción de bienes transables en terceros mercados y tercero, se desestimula de formas diversas la producción de bienes no transables.

Las políticas de estímulo a la producción exportable que conllevan desatención de actividades para el consumo interno y regional, y que coinciden con el deterioro de las condiciones de mercado para bienes tradicionales exportables y la apertura comercial, han producido una transformación de la oferta exportable del país. Este cambio se refiere a una diversificación de productos y de mercados, porque en términos generales la estructura de la oferta exterior, entre bienes primarios y manufacturados no ha cambiado significativamente o quizá, lejos de modernizarse ha profundizado su atraso. Según cifras de la CEPAL en 1980 el 28.3% de las exportaciones eran productos manufacturados, mientras que en 1991 las estimaciones indicaban una proporción de 24.5% de las exportaciones originadas en bienes manufacturados.

No obstante, los bienes de exportación no tradicional, la mayoría de origen industrial, han crecido con mayor dinamismo que los productos tradicionales y en la actualidad representan casi la mitad del total de exportaciones. En el plano industrial, las exportaciones de bienes textiles maquilados son la principal fuente de divisas seguidos de productos finales con destino al Mercado Común Centroamericano.

Cuadro 1

COSTA RICA: EXPORTACIONES,
IMPORTACIONES Y SALDO

1985-1992

-Millones de dólares-

	Xtotales	Xtrad.	Xnotrad.	Mtotales	Saldo
1985 ^a	939.1	n.d	n.d	1001.0	-61.9
1986	1089.8	721.7	368.1	1147.5	-57.7
1987	1121.5	678.4	443.0	1380.2	-258.7
1988	1184.1	671.5	512.6	1409.2	-225.1
1989	1361.8	707.3	654.5	1742.9	-381.1
1990	1369.4	666.5	702.9	2026.1	-656.7
1991	1495.6	766.3	729.5	1852.7	-357.1
1992 ^b	1707.3	802.1	905.6	2448.8	-741.5
1993	1979.2	846.6	1132.6		

a. Datos de CEPAL

b. Preliminar.

Fuente: CENPRO

En general, el estímulo a las actividades de nueva exportación ha conllevado el desestímulo directo (por la vía de la reducción del crédito disponible) o indirecto (importación a precios menores a los costos internos) para algunas actividades de origen primario como la producción de granos básicos y la actividad ganadera. En contraste, los productores no tradicionales han disfrutado de los beneficios que se derivan de una oferta crediticia expandida, gracias a recursos de la cooperación internacional canalizados por la banca privada⁵, de la disminución de aranceles para materias primas y bienes de capital, de la simplificación de trámites burocráticos y de un paquete de incentivos fiscales que les garantiza rendimientos crecientes.

5. Cfr. Sojo, 1992.

b. Reforma del Estado

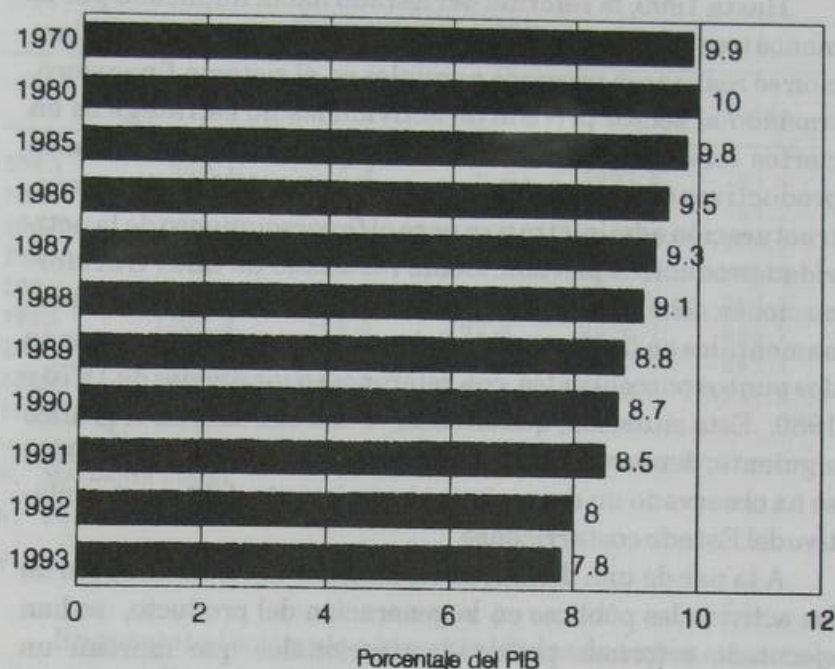
Hasta 1990, la reforma del Estado había implicado por lo menos tres acciones relevantes: a. En el campo de la privatización se realizaron procesos parciales en el sistema financiero, traslado al sector privado de actividades no estratégicas en ciertos servicios y privatización completa de las actividades productivas directas del Estado, b. movilidad laboral y c. reestructuración administrativa para el favorecimiento de la actividad productiva privada. Como resultado de tales transformaciones, debe hacerse notar que el peso de los servicios gubernamentales en la generación del PIB cayó en 1993 en cerca de dos puntos porcentuales, con referencia a los niveles de 1970 y 1980. Esta situación, que se observa con claridad en el gráfico siguiente, demuestra que en los años del ajuste (1985 a 1993) se ha observado un decrecimiento constante del tamaño relativo del Estado costarricense.

A la par de una disminución de cerca del 20% del peso de las actividades públicas en la generación del producto, se han ejecutado reformas político-institucionales que marcan un cambio significativo en el estilo de desarrollo seguido por el país hasta la década de los setenta. Una de ellas concierne al sector financiero.⁶ El sistema bancario nacional había sido monopolio público hasta 1984. Entonces un conjunto de reformas a las leyes bancarias y monetarias vigentes permitió a los bancos la captación de divisas provenientes de ayuda internacional y depósitos del público a plazo fijo. Al finalizar la década, la banca privada compuesta por 19 bancos, manejaba la mayoría del crédito al sector privado. Como resultado de ello se produjo una suerte de división del trabajo según la cual los bancos privados se ocupan del financiamiento a las actividades estra-

6. En otro trabajo hemos caracterizado este cambio como el tránsito de una estrategia de administración pública de los recursos financieros para la substitución de importaciones, a una estrategia de estímulo a las actividades financieras privadas para la promoción de exportaciones. Cfr. Sojo, 1992.

Gráfico 1

COSTA RICA: APORTE DEL GOBIERNO GENERAL AL PIB
-Colones de 1966-



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

tégicas dentro del esquema de fortalecimiento de las exportaciones no tradicionales, mientras que el sistema bancario estatal se hace cargo del crédito a otras actividades no prioritarias políticamente o poco seguras desde el punto de vista de la recuperación de inversiones y niveles de rentabilidad. Actualmente, la reforma financiera continúa con el esfuerzo de sectores políticos y empresariales por eliminar los monopolios todavía en poder de los bancos estatales (cuentas corrientes, ahorros y redescuentos del Banco Central) y ampliar el proceso de privatización, ahora si afectando a los bancos públicos.⁷

7. Al respecto puede consultarse Solano Orfila, 1993.

Cuadro 2

**COSTA RICA: BANCOS ESTATALES Y BANCOS PRIVADOS.
NUEVAS COLOCACIONES AL SECTOR PRIVADO
NO FINANCIERO. 1984-1991
-Composición porcentual-**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Estatales	88.2	76.5	75.6	65.5	59.0	48.4	47.7	45.8
Privados	11.8	23.5	24.4	34.5	41.0	51.6	52.3	54.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de Costa Rica, tomado de Sojo, 1992:30.

En lo que respecta a la privatización de empresas públicas en los 90 se completa la liquidación, traspaso y venta de las empresas subsidiarias de la Corporación Costarricense de Desarrollo, CODESA. La privatización de estas empresas, ocurrida en un marco de consenso bipartidario, da lugar al establecimiento de una fórmula de privatización colectivizada, cuyos resultados en términos de viabilidad económica aún no pueden ser analizados. La versión socialcristiana del PAE 3 propuso el avance del proceso de privatización a fin de incluir a la Fábrica Nacional de Licores, FANAL, realizar un estudio del sector petrolero que oriente acciones sobre la Refinadora Costarricense de Petróleo, RECOPE, y diseñar un plan tendiente a la desmonopolización del mercado de los seguros, actualmente controlado por el Instituto Nacional de Seguros, INS.⁸

8. El Gobierno de José María Figueres impugnó los componentes del PAE 3 relativos al INS, RECOPE y a la movilidad laboral. En octubre de 1994 no había logrado consenso entre los diputados de la Unidad en favor de su revisión al PAE 3, quienes acusaban al gobierno de ocultar los verdaderos términos de la renegociación con los multilaterales. La crisis terminó una vez que el Gobierno decidió dar un giro completo y presentar a la Asamblea la versión originalmente negociada por el gobierno de Calderón. El convenio en su versión socialcristiana, recibió ratificación legislativa en el mes de noviembre de 1994.

En otras medidas particulares, se propuso continuar el Plan de Movilidad Voluntaria para empleados del sector público que renuncien a sus cargos, estableciendo una meta de 25000 movilizados al finalizar el período de vigencia del PAE 3, es decir a mediados de 1995. Se proponían también planes de reestructuración administrativa en los sectores de salud, agricultura, vivienda y educación a partir de la necesidad de eliminar duplicaciones y concentrar las actividades de los entes públicos en los sectores sociales más necesitados.

c. Producción y finanzas públicas

Todo el esfuerzo gubernamental en procura de la reproducción de riqueza privada no ha sido retribuido en la misma proporción por la evolución real de los negocios.

La evolución del PIB en los años del ajuste no muestra una tendencia de crecimiento sostenido. Según las cifras de MIDEPLAN la evolución del Producto fue apenas positiva en el período 85-89, muy por debajo de los niveles de crecimiento de los años sesenta y setenta, y volvió a desacelerarse (en proporciones semejantes a las de los años de la crisis) en el período 90-91. Esta situación, según el punto de vista oficial, no es tan grave en tanto que

...el dinamismo de la producción está sustentado sobre una base productiva más amplia, que involucra otros sectores productivos importantes aparte del agrícola tradicional y el industrial, que han fomentado un menor nivel de desempleo aunque la economía sea menos dinámica. Eso es claramente cambio estructural (MIDEPLAN, 1992:46).

Dicho en otros términos, la virtud del ajuste que encuentra MIDEPLAN radica en el proceso de terciarización de la economía que si bien no puede atribuirse a un mayor dinamismo de la actividad pública, si puede asociarse con el incremento de las

actividades comerciales. Según los datos oficiales el promedio anual de crecimiento del PIB comercial fue de 3.9% entre 1985 y 1991, ligeramente superior al promedio anual del PIB de 3.5%, al promedio agropecuario de 3.1% y al promedio industrial de 3.4%. Las cifras oficiales de crecimiento de la producción para 1992, estimadas en 7.3%, se basaron en un extraordinario dinamismo de las actividades financieras y comerciales (11.7% y 11.2% respectivamente), un 10.5% en el área industrial y apenas un 3.0% en el sector agropecuario (MIDEPLAN:1993b,1).

Otros resultados se observan en el fracaso de las políticas orientadas a poner freno a la expansión del gasto público. Según se observa en los datos oficiales el gasto efectivo ha aumentado en relación a los niveles previos a la crisis, pues básicamente solo ha sido posible sacrificar los gastos de inversión, dado que los gastos corrientes son sensibles a candentes debates políticos como ha quedado manifiesto con las presiones para no disminuir las asignaciones por concepto de pensiones, incentivos a las exportaciones y pago de la deuda interna y externa. Lo notable es que mientras los gastos no han sido susceptibles de reducción, el déficit ha podido controlarse básicamente por medio de una ampliación de la carga tributaria y una política de expansión tarifaria de los servicios prestados por instituciones públicas.

En este último sentido debe hacerse notar el carácter regresivo de las reformas tributarias aplicadas en los años del ajuste. Esto queda de manifiesto observando la relación de aumento de los impuestos directos e indirectos. En general lo que los datos indican es una reducción de los impuestos directos (que gravan los ingresos) y una ampliación de los impuestos indirectos (que gravan el consumo) que afecta al conjunto de la población. Según datos del Ministerio de Hacienda, los impuestos directos pasaron de representar el 22.6% de los ingresos tributarios en 1981 al 17.2% en 1992. En contraste los impuestos indirectos aumentaron su contribución en 5.4% al pasar de 77.4% de los ingresos tributarios en 1981, a 82.8% en 1992. Por ello no es de extrañar que a los ojos de algunos

miembros de la comunidad financiera internacional la estructura tributaria de Costa Rica requiera una reforma inmediata.⁹

IMPACTO SOCIAL

Es difícil determinar que proporción de los problemas sociales desarrollados en los años ochenta corresponde a las políticas de ajuste y cuáles son más bien una prolongación de los efectos de la crisis o de los vicios estructurales del sistema.¹⁰

Lo único que puede hacerse con certeza es observar la evolución de algunos indicadores sociales, colocando particular atención en los años del ajuste (1985-1992).

a. La inflación

Una observación de la evolución de los índices de precios al consumidor indica que en el decenio que cubre de 1982 a 1992 el control de la inflación ha sido problemático para los distintos equipos gubernamentales. En términos generales se observa un movimiento oscilatorio que indica inestabilidad y que ha

9. Como hemos señalado en otro trabajo (Sojo, 1993), una de las razones para el retiro del financiamiento japonés a los PAE fue precisamente la retrógrada estructura tributaria del país.

10. También es difícil estimar cuáles son los efectos positivos derivados de las políticas ofertistas y aperturistas. Esta afirmación es pertinente en tanto que los promotores del ajuste siempre se resisten a juzgar los efectos sociales negativos como resultados de tales políticas, mientras que no tienen reparos para reconocer los efectos positivos, por ejemplo Zuvekas (1992). Nuestra impresión es que existe una dificultad intrínseca para imputar defectos o virtudes a las políticas de ajuste porque ellas no han sido ejecutadas en una pizarra en blanco, en un espacio controlado, libre de toda contaminación proveniente de campos extraeconómicos.

Cuadro 3

COSTA RICA:
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS COMO PROPORCIÓN
DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL
 -Millones de colones corrientes y porcentajes-

	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ¹	1993 ²
1. Direc.	1701.3	5628.6	6470.6	7458	9434	11336	13884	17089	23567	34173
2. Indirec.	5816.2	19384.6	27167.3	33924.5	41332	50108	59349	81964	113417	129315
3. Ingreso	7517.5	25013.2	33637.9	41382.5	50766	61444	73233	99053	136984	163488
4. 1/3*100	22.6	22.5	19.2	18.0	18.6	18.4	19.0	17.3	17.2	20.9
5. 2/3*100	77.4	77.5	80.8	82.0	81.4	81.6	81.0	82.7	82.8	79.1

1. Preliminar.

2. Estimación.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Tomado de Consejo Monetario Centroamericano, 1993, 1990.

permanecido siempre en niveles de dos cifras. Como se observa en el cuadro 4 la inflación, medida por el cambio de diciembre a diciembre del Índice de Precios al Consumidor de Ingresos Medios y Bajos del Area Metropolitana de San José (IPC), ha sido del 27.3%, el 25.3% y el 17.0% en los últimos tres años. Como es reconocido en el balance del Ministerio de Planificación sobre las políticas del ajuste estructural

...el comportamiento de la inflación en la segunda mitad de los años ochenta no deja de ser preocupante. Esto en virtud de que la inflación parece irse "mudando" de tasas cercanas al 15% que se tenían en 1985, a tasas cercanas al 20%-25% como las observadas en 1990-1991. Este comportamiento es preocupante por cuanto el país puede estar experimentando en esta etapa un proceso de inercia inflacionaria, que conforme pasa el tiempo puede ser más difícil de sostener (MIDEPLAN, 1992:54).

Aunque el informe de MIDEPLAN sólo alude a "diversas razones" que causan el crecimiento de la inflación, lo cierto es que una política de tipo de cambio flexible exige una mayor circulación de recursos locales, máxime cuando se acompaña de abaratamiento de las importaciones y del crédito, producto de las políticas aperturistas y liberalizadoras.

Más aún, observando el comportamiento de los precios según el grado de regulación, se tiene que el índice de los precios de los productos regulados (IPC_r) ha aumentado en mayor proporción que el IPC para todos los años de la serie. En contraste, el porcentaje de cambio del índice de los productos no regulados (IPC_{nr}) ha sido en todos los años menor al IPC. Además, como se observa el índice de precios de los servicios públicos (IP_{sp}) también ha aumentado más que el IPC en todos los años, con una notable distancia en el año 1991 en que la inflación alcanzó 25.3% (IPC) mientras los servicios públicos crecieron en 38.4%.

De lo anterior pueden derivarse varias reflexiones, además de las que adelanta el Ministerio de Planificación. La primera

Cuadro 4

**COSTA RICA:
INDICADORES DE INFLACIÓN**

Indice de precios al consumidor (IPC)				
	1989	1990	1991	1992
Dic.año ant.	1152.65	1267.39	1612.81	2021.11
DICIEMBRE	1267.39	1612.81	2021.11	2364.07
% CAMBIO	10.0	27.3	25.3	17.0
Indice de precios al por menor regulados (IPC _{Cr})				
	1989	1990	1991	1992
Dic.año ant.	1011.06	1124.53	1521.34	1929.08
DICIEMBRE	1124.53	1521.34	1929.08	2320.44
% CAMBIO	11.2	35.3	26.8	20.3
Indice de precios al por menor no regulados (IPC _{Nr})				
	1989	1990	1991	1992
Dic.año ant.	1277.62	1397.51	1713.5	2132.01
DICIEMBRE	1397.51	1713.5	2132.01	2451.32
% CAMBIO	9.4	22.6	24.4	15.0
Indice de precios de los servicios públicos (IP _{sp})				
	1989	1990	1991	1992
Dic.año ant.	761.69	858.14	1129.36	1563.52
DICIEMBRE	858.14	1129.36	1563.52	1843.44
% CAMBIO	12.7	31.6	38.4	17.9

Fuente: BCCR 1993. Anuario estadístico. Indices 1988-1992

y más importante es que la regulación de precios no parece estar cumpliendo ninguna función de defensa del consumidor puesto que los productos regulados crecen más que el promedio general. Este proceso es el resultado, observado en muchas experiencias nacionales, de la necesidad de compensar el reza- go de los precios en los productos regulados en el marco de las políticas liberalizadoras. Esto se debe posiblemente al hecho de que la regulación no puede competir con la urgencia por eliminar subsidios a productos básicos o bien terminar con la política de estabilización de precios que el Estado desarrollaba por medio de los expendios del CNP. El mayor incremento de los precios para bienes de consumo básico afecta necesariamente a los grupos de más bajo ingreso. Por el otro lado se observa que no sólo ha terminado la política de tarifas subsidiadas para los servicios públicos, sino que posiblemente la exigencia del Gobierno Central para aumentar y mantener el superávit en estas instituciones, a fin de financiar el déficit fiscal, ha conllevado un progresivo encarecimiento de los mismos limitando así el acceso para los grupos menos favorecidos.

b. Los ingresos

Los ingresos promedio se han deteriorado en relación a los niveles de mediados de la década de los ochenta, mientras que los salarios mínimos han observado un proceso de gradual mejoramiento, si por tal puede entenderse el que la caída de su valor real sea menos severa en el período 1990-1992 que durante el período 1986-1988. Esto no permite más que suponer que hay una ampliación de la brecha social como resultado de una disminución del tamaño de la clase media. Según cifras de MIDEPLAN, los salarios mínimos reales durante la época del ajuste estructural se han movido en dos momentos o fases. La primera, de carácter descendente se inicia en 1986 y se prolonga hasta 1989. En esta fase se observa el mayor deterioro en un año, experimentado en el periodo, pues en 1988 las cifras

oficiales indican una caída del 7.2%. Al año siguiente, en medio de la lucha partidaria de cara a las elecciones de 1990, los salarios mínimos experimentan la mayor recuperación en un año, alcanzando un nivel de incremento real cercano al 10%.

A lo largo del lapso estudiado de la Administración Calderón se observa una segunda fase caracterizada por un deterioro menos pronunciado y más corto temporalmente de los salarios mínimos: la caída de los años 90 y 91 fue modesta comparada con los niveles del gobierno anterior, y para el tercer año (en la Administración Arias el mejoramiento de los salarios sólo se percibe hasta el cuarto año) ya se observaba un aumento cercano al 8%.

Cuadro 5
COSTA RICA:
SALARIOS MÍNIMOS REALES
-Porcentaje de crecimiento anual-

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
7.2	-1.4	-5.1	-7.2	9.4	-2.5	-2.8	7.7

Fuente: MIDEPLAN, 1992: Anexo 5.

En lo que respecta a los salarios promedio para el período 1985-1990 se observa en general un desplazamiento hacia abajo hasta 1988 y una modesta recuperación en los dos últimos años. Aunque las cifras no son comparables por razones de origen (los salarios mínimos no especifican origen, y en el caso de los promedios se obtienen a partir de un índice proveniente de una fuente no gubernamental) merece la pena observar el comportamiento sectorial. Según los datos de la Academia de Centroamérica los salarios promedio del sector privado crecen menos que los del sector público en los años expansivos y decrecen más que los públicos en los años recesivos. Nótese por

Cuadro 6

COSTA RICA:
INDICES DE SALARIOS PROMEDIO REALES POR SECTORES
.1980.1990.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (85-90)
Todos	89.6	71.6	79.1	85.4	95.4	98.8	98.0	96.7	100.3	104.0
%cambio anual	-10.4	-18.0	7.5	6.3	10.0	3.4	-0.8	-1.3	3.6	3.7
Privado	92.3	77.2	86.6	94.1	104.0	106.6	106.4	103.6	106.5	109.4
%cambio anual	-7.7	-15.1	9.4	7.5	9.9	2.6	-0.2	-2.8	2.9	5.4
Público	87.1	66.4	72.1	76.1	87.5	91.2	90.3	91.0	96.5	102.9
%cambio anual	-12.9	-20.7	5.7	4.0	11.4	3.7	-0.9	0.7	5.5	6.4
Gbo. Central	80.6	60.8	62.7	68.0	71.6	75.2	75.2	73.4	75.5	81.5
%cambio anual	-19.4	-19.8	1.9	5.3	3.6	3.6	0.0	-1.8	2.1	6.0
I. Autónomas	91.8	70.3	79.2	81.8	98.9	102.8	101.3	103.7	111.3	117.1
%cambio anual	-8.2	-21.5	8.9	2.6	17.1	3.9	-1.5	2.4	7.6	5.8
										18.2

Fuente: Academia de Centroamérica con base en datos de CCSS y MTSS

Tomado de Zuvekas 1992:5.

otra parte que los aumentos del Gobierno Central si bien son mayores que los del Sector Privado (excepto en 1989) han sido en general bastante más pequeños que los percibidos entre las Instituciones Autónomas. Finalmente nótese que en todos los años expansivos los aumentos del sector privado han sido inferiores al promedio total, lo que sucede exactamente al contrario en el caso de los salarios del sector público.

Ahora bien, según las cifras de MIDEPLAN para los años 90-92, los salarios promedio se deterioraron significativamente en 1991 y se han recuperado apenas tímidamente en 1992.

Cuadro 7

COSTA RICA:
SALARIOS PROMEDIO REALES
-Porcentaje de crecimiento anual-

1990	1991	1992
1.0	-5.3	4.7

Fuente: MIDEPLAN 1993b.

De todo lo anterior pueden derivarse algunas observaciones generales. La primera y más importante es que ha habido un esfuerzo consciente por compensar en ciertos momentos las severas caídas experimentadas por los salarios reales. La segunda es que en general los salarios promedios (que encubren el problema del mejoramiento de los ingresos para los sectores profesionales y ejecutivos que posiblemente "infla" el promedio) muestran un comportamiento errático que manifiesta la forma en que, progresivamente, la política salarial es dejada en manos de las determinaciones del mercado. No debe dejar de indicarse que al parecer se han controlado las distorsiones que establecían una relación desproporcionada entre los niveles salariales de las Instituciones Autónomas y los demás sectores. Final-

mente debe indicarse que dado que las estimaciones sobre salarios reales se basan en la relación entre índices de ingresos y el IPC, y dado que como hemos señalado el IPC cada vez resulta menos indicativo del aumento general del costo de la vida, es muy probable que las estimaciones reales de incremento salarial sean bastante menores que las cifras oficiales. Todo esto se expresa en el aumento de la pobreza durante el periodo reciente.

c. Pobreza

El balance del ajuste estructural realizado por MIDEPLAN con respecto a la evolución de la pobreza es poco optimista. Observando los resultados de las metodologías del BID y CEPAL el informe concluye que "la evolución de la pobreza en los hogares en el período 1987-1991, muestra una tendencia hacia el recrudecimiento de este problema en el país, sobre todo durante 1991" (MIDEPLAN, 1992:101). Según los datos del cuadro 8, la tendencia identificada por MIDEPLAN se detuvo en 1992, pues en ese año se obtuvo una disminución del 2.2% en los hogares pobres y de 2.6% en los hogares situados en extrema pobreza. La reducción continúa en 1993, cuando se contabiliza el 20.2% de los hogares en condición de pobreza. En tal sentido hay un práctico estancamiento de los niveles de pobreza en relación con el año 90, aunque una notoria mejoría con los niveles de 1991.¹¹

Según los datos elaborados con la metodología de CEPAL¹², los hogares en extrema pobreza han pasado de representar el 8.7% del total de hogares en 1987 al 13.8% en 1991, reducién-

11. Cfr. Cordero, Kruijt y Menjívar, 1994.

12. La metodología de CEPAL coloca en "situación de pobreza" a los hogares de ingreso inferior al costo de dos canastas básicas de alimentos. En condición de "indigencia" según CEPAL está aquella porción de hogares pobres "cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica". CEPAL, 1993:45.

dose al 11.2% en 1992. Mientras, el total de hogares pobres ha pasado de representar el 18.6% en 1987 al 22.2% en 1992. Los últimos dos años de la serie señalan una sostenida reducción de la pobreza colocándola en los niveles más bajos de la era del ajuste.

Cuadro 8

HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA
-Porcentaje de los hogares que declararon ingreso-

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
Extrema	8.7	11.7	11.1	10.7	13.8	11.2	8.8	7.1
No satisface necesidades	10.0	9.9	10.8	9.8	10.6	10.9	8.6	8.7
H.Pobres	18.6	21.7	21.9	20.5	24.4	22.2	17.4	15.8
H.No pobres	82.0	78.4	78.1	79.5	75.6	77.8	82.6	84.2

* Datos a julio.

Fuente: MIDEPLAN, 1992:101, FNUAP-MIDEPLAN, 1993, DGEC. 1994.

Observando la evolución de la pobreza por regiones de planificación se tiene que para 1990 y 1991 de las seis regiones existentes solamente la Región Central y la Región Hueta Atlántica tenían niveles de pobreza inferiores al promedio. Pero si se analiza el porcentaje de cambio observado en esos dos años se tiene que estas dos regiones son precisamente las que manifiestan mayores aumentos relativos en los niveles de pobreza. Este puede ser un indicio de que las políticas de contención de la pobreza se han focalizado regionalmente y posiblemente hayan magnificado su atención en las zonas particularmente deprimidas. De hecho, la región más pobre en el mapa de pobreza de 1990 redujo el nivel en 1991 y pasó al quinto lugar.

El deterioro en las regiones Central y Huetar Atlántica se redujo a partir de 1992 y para 1993 la situación en ambas refleja leves aumentos respecto de los niveles de 1990: del 0.5% y del 2.1% respectivamente. Lo que si es notable en 1993, respecto de 1990, es la reducción en los niveles de pobreza en las regiones más deprimidas: de 10.2% en la región Huetar Norte, de 4.7% en la región Chorotega y de 3.3% en la región Brunca.

Cuadro 9

**COSTA RICA: HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA
SEGÚN REGIONES DE PLANIFICACIÓN. 1990-1991**
-Metodología de CEPAL-

	1990	1991	1992	1993
Costa Rica	20.5	24.4	22.2	20.2
Región Central	14.0	18.0	16.7	14.5
Región Chorotega	41.1	45.1	41.7	36.4
R. Pacífico Central	26.9	28.4	26.4	24.2
Región Brunca	42.5	42.0	40.0	39.2
R. Huetar Atlántica	17.5	21.5	16.5	19.6
R. Huetar Norte	35.9	32.2	31.7	25.2

Nota: No incluye servidoras domésticas y pensionistas.

Fuentes: MIDEPLAN, 1992: 102 y Cordero, Kruijt y Menjívar, 1994.

Considerando que la pobreza es un fenómeno mayoritariamente rural, y observando que la metodología de CEPAL sólo relaciona ingreso con el costo de la canasta básica para definir situaciones de pobreza, MIDEPLAN propone una metodología de necesidades básicas insatisfechas que estima el peso de factores como la vivienda-alojamiento, saneamiento-infraestructura y educación. Con base en esta metodología, los analistas de MIDEPLAN concluyen que en el Área Metropolitana de San José se observa que el 34.4% de los hogares se encuentran en

situación de pobreza. Los datos señalan que el 70% de esos hogares tienen privación en alguna de las tres áreas, el 23.4% en dos y el 6.3% en las tres. En cuanto a la insatisfacción en cada área el 23.1% la reportó en saneamiento, el 12.5% en vivienda y el 11.2% en educación (MIDEPLAN, 1992:109).

De todo lo anterior puede deducirse que en el período de aplicación de las políticas de ajuste se ha producido un agravamiento en las condiciones de vida de la población, cuya magnitud parece ser el punto en discusión. Las medidas de combate a la pobreza están en general dirigidas hacia los lugares en que el problema es más agudo lo que posiblemente incidirá, en el futuro cercano, en un empeoramiento de los niveles de bienestar en las áreas proporcionalmente menos afectadas.

MIDEPLAN no duda en vincular el problema de la pobreza al pobre efecto de las políticas de ajuste sobre el desempleo (1992:101). Según se desprende de los datos del Banco Central y de la Encuesta de Hogares, se observa que el desempleo abierto afecta en 1991 a una proporción semejante de las población económicamente activa que se encontraba en tal situación en 1980: 5.9% en 1980 y 5.5% en 1991. Esta situación de relativo estancamiento se produce luego de corregirse los aumentos observados en los años de la crisis. En los años del ajuste, si bien ha habido mejores indicadores (notablemente un 3.8% en 1989 y un 4.1% en 1992) lo cierto es que no parece estable una tendencia inferior al 5.5%. Considerando estos datos puede afirmarse que en términos de empleo las políticas de ajuste no han hecho mal, pero tampoco han mejorado la situación prevaleciente antes de la crisis.¹³ En términos generales, y como se ve en el siguiente cuadro, el mismo comportamiento del desempleo abierto se refleja en los demás niveles de subutilización de la fuerza de trabajo.

13. Los defensores del ajuste, econométristas, se apresuran a demostrar lo que hubiese sido de no haberse ejecutado una política de ajuste. Ese curso de reflexión es tan nimio como uno que se ocupara de pensar que habría sido de América de no ser descubierta por la cultura occidental en 1492.

Cuadro 10

COSTA RICA:
TASAS DE DESEMPLEO 1980-1991
 -Julio de cada año-

	Desempleo	Subempleo			Subutilización
		Visib.	Invis.	Total	
1980	5.9	4.6	3.0	7.6	13.5
1981	8.7	5.8	2.9	8.7	17.2
1982	9.4	7.0	7.4	14.4	23.8
1983	9.0	6.2	4.7	10.9	19.9
1984	5.5	5.7	3.0	8.7	14.2
1985	6.8	5.0	3.9	8.9	15.7
1986	6.2	5.1	3.0	8.1	14.3
1987	5.6	3.2	3.1	6.3	11.7
1988	5.5	3.0	3.3	6.3	11.8
1989	3.8	3.2	2.9	6.1	9.9
1990	4.6	3.4	2.7	6.1	10.7
1991	5.5	4.0	2.6	6.6	12.1
1992	4.1	2.8	3.6	6.4	10.5

Fuente: FNUAP-MIDEPLAN, 1993:69.

PROGRAMAS SECTORIALES

a. Sector público: Privatización y movilidad laboral

Privatización

La privatización del sector público, lo hemos señalado, ha afectado sustancialmente a las empresas productivas, pero no necesariamente al conjunto del sector. Fuera de la privatización, liquidación o traspaso de las empresas de CODESA los

esfuerzos de privatización más significativos llevados adelante por la administración Calderón son tres:

a. La venta a los empleados, constituidos en cooperativas, de los expendios de distribución minorista del Consejo Nacional de la Producción.

b. Los programas piloto de privatización de los servicios de salud.

c. Privatizaciones parciales de actividades específicas en instituciones de servicio público. Por ejemplo servicios de limpieza, lavandería, etc.

Existen, en términos generales, dos posibilidades de privatización. La modalidad intensiva y la modalidad extensiva. La modalidad que hemos denominado intensiva se refiere a procesos profundos de *privatización de instituciones y actividades*. En el caso costarricense la *privatización intensiva* fue desarrollada con mayor rigor durante el período de gobierno de Oscar Arias. En el *nivel institucional* la privatización afectó las actividades productivas no terciarias del Estado, asociadas a empresas integradas a la Corporación Costarricense de Desarrollo, CODESA. Para 1990, la mayoría de las empresas de la corporación habían sido liquidadas, traspasadas (a otras entidades públicas) o vendidas (Cfr. Sojo, 1991). La privatización intensiva de *actividades* también gestada y desarrollada en el período de gobierno de Oscar Arias tiene características de desmonopolización (caso de las actividades financieras que permiten la expansión del sistema bancario privado a partir de 1984 (Cfr. Sojo, 1992)), pero por su significativo efecto económico y social debe considerarse como parte de un proceso intensivo de privatización. La intensidad de la desmonopolización de la distribución del crédito en Costa Rica se observa en el hecho de que para 1991 más de la mitad del crédito al sector privado es canalizado por los bancos comerciales no estatales.

Cuando hablamos de *privatización extensiva* nos referimos a esfuerzos diversos, desarrollados en una amplia gama de instituciones, que van desde la autonomía administrativa hasta

la privatización total de servicios generales como mecánica, aseo y vigilancia. Dentro de cada institución esta modalidad de privatización puede tener un impacto sensible en términos de gastos corrientes, pero en general este tipo de privatización parece más orientado a una reasignación de los recursos disponibles para actividades consideradas prioritarias y propias de las instituciones públicas, que a una reducción efectiva de los gastos institucionales.

Las acciones del Gobierno de Calderón se ciñeron al marco de políticas establecido en los gobiernos precedentes. Se avanzó en la conclusión definitiva de la privatización de CODESA a partir de la aprobación legislativa de la ley que autoriza la venta de FERTICA y CEMPASA. Asimismo se iniciaron gestiones para la privatización de la Fábrica Nacional de Licores y se ha avanzado en programas de privatización extensiva.

Pero el proceso de privatización no se reduce solamente a la privatización de actividades o instituciones. Existen además medidas previas necesarias para desarrollar un proceso de privatización que por sí solas tienen un efecto en el mercado de bienes económicos y políticos. Analistas del Banco Mundial (como se ve en el siguiente esquema) han situado las posibilidades de éxito de los procesos de privatización dentro de un marco que incluye de una parte las condiciones macroeconómicas del país que incorporan la capacidad de regulación por parte del Estado y, de otra parte, las condiciones del mercado al que están asociadas las empresas afectadas. Siguiendo ese esquema puede afirmarse que buena parte del proceso de privatización seguido en el país se ha desarrollado en sectores abiertos a la competencia y sólo a partir de la Administración Calderón se empiezan a desarrollar procesos más complejos de privatización parcial o total en áreas no competitivas derivadas de monopolios públicos. Es el caso de la propuesta de privatización de la Fábrica Nacional de Licores, que ostenta el monopolio de la fabricación de alcohol y, más polémicos aún, los proyectos vinculados al monopolio de los seguros y el área petrolera. Las acciones definidas en el PAE 3, en esta dirección, se corresponden bastante bien con los términos de "baja capacidad de

PRIVATIZACIÓN: ESQUEMA PARA TOMA DE DECISIONES

CONDICIONES DEL PAIS	CONDICIONES PARA LAS EMPRESAS	
	COMPETITIVAS	NO COMPETITIVAS
Alta capacidad de regulación. Favorable para el juego de mercado	Decisión -Vender	Decisión -Mejorar o instalar un adecuado ambiente regulatorio -Considerar vender
Baja capacidad de regulación. Desfavorable para el juego de mercado	Decisión -Vender, poniendo atención a la forma- ción de condi- ciones de competitivi- dad	Decisión -Considerar privatizar servicios y administra- ción -Desarrollar un esquema de políticas favorables al juego del mercado. -Instalar un adecuado ambiente regulatorio. -Considerar vender

Tomado de Kikeri, Nellis y Shirley, 1992:5

regulación en condiciones no competitivas" según el esquema del Banco Mundial.

Estas acciones resultan ampliamente concordantes con los fundamentos de la política de "Reforma del Estado" establecidos en el "Plan Nacional de Desarrollo 1990/1994. Desarrollo Sostenido con Justicia Social" aprobado por el Consejo de Gobierno casi un año después de iniciado su mandato. En ese documento el Gobierno se propuso objetivos de redistribución de la riqueza, de racionalización del sector público, adecuación del aparato administrativo hacia la focalización de gastos sociales y mayor eficiencia en la prestación de servicios y promoción de un debate nacional sobre la reforma del Estado. Según el documento, el cumplimiento de tales objetivos se relaciona

con la aplicación de un conjunto de políticas entre las que se mencionan: a. desmonopolización, b. traspaso a empresas o grupos privados de actividades auxiliares (Ley de Democratización Económica), c. desregulación, d. una nueva ley de empleo público, redefinición del sistema de planificación nacional y una nueva ley de administración pública financiera, e. apertura de nuevos espacios de participación—controladores de servicios, comités de usuarios, transparencia de la acción estatal—y f. fortalecimiento de los gobiernos locales.

Los avances en el programa de Reforma del Estado han sido desiguales. Poco se ha alcanzado en el área de desmonopolización por ser de mucha sensibilidad política. Aunque la Ley de Democratización Económica no ha sido aprobada ya se han ejecutado en múltiples instituciones programas de traspaso a los empleados de servicios auxiliares, especialmente mecánica, limpieza y lavandería. La disminución de papeleo y trámite burocrático en general beneficia a los sectores productivos pero en raras circunstancias al conjunto de los usuarios de servicios públicos. En lo demás, con la probable excepción del punto e. pues a partir de octubre de 1993 entró en funciones la Defensoría de los Habitantes, los avances han sido nulos o escasamente atribuibles a una consciente estrategia gubernamental. Lo que más se acerca a ello, en el plano de la reforma del Estado, es la política de traslado de funcionarios públicos al sector privado que se denominó eufemísticamente "movilidad laboral".

Movilidad laboral

Como los avances en la reducción institucional del Estado, por la vía de las privatizaciones, han sido limitados, la Administración Calderón propuso la realización de un plan de movilidad laboral.

El plan de movilidad laboral, primero compulsorio y luego voluntario, consistió en la oferta de una serie de incentivos para

los trabajadores públicos que renunciaren a sus puestos. Tales incentivos incluían el pago de hasta 12 años de prestaciones y un pago adicional equivalente a tres salarios con un tope máximo de 200 mil colones. Los recursos financieros provenían de un fideicomiso financiado con fondos de moneda local derivados de las donaciones de Estados Unidos como parte de su programa de fondos de apoyo económico.¹⁴ La propuesta del PAE 3 procura la movilidad de 25,000 empleados de los cuales, según el Gobierno, al finalizar su gestión ya se habían movilizado más de la mitad. Debe mencionarse que este plan excluyó expresamente los sectores de educación, salud y seguridad ciudadana que son considerados estratégicos.

La situación en relación con el programa de Movilidad Laboral es bastante confusa. En medio del debate electoral sobre el PAE 3, la oposición liberacionista acusó al gobierno de informar erróneamente sobre el desenvolvimiento del programa. Según el comando liberacionista, un informe confidencial de MIDEPLAN señalaba que el número de empleados movilizados alcanzaba la suma de 6,200 y no los 13,000 que aseguraba el Gobierno. Otros informes no arrojan más claridad sobre el problema. En el balance de la situación económica correspondiente a 1992, MIDEPLAN aseguraba que se habían eliminado en el marco del programa 8,149 plazas a enero de 1993 lo que representa casi 5,000 plazas menos que las informadas al Banco Mundial. Por otra parte, tanto la información confiden-

14. El primer compromiso entre el Gobierno de Costa Rica y la AID aparece consignado en el documento "Acuerdo de Asistencia entre los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Costa Rica para el Programa de Estabilización y Recuperación Económica IX. Proyecto AID No.515-0245" del 11 de mayo de 1990. En la estipulación e. de la sección 5.3 se señala: "Establecer y desarrollar para el 31 de diciembre de 1990, un programa voluntario de movilidad (sic) laboral en el sector público, que incluya metas factibles y detalladas a los niveles institucionales, operativo y financiero." Este compromiso, firmado por el gobierno apenas tres días después de asumir funciones recibe financiamiento por medio de un acuerdo con la AID, del 17 de octubre de 1990, que asigna la suma de 605.9 millones de colones.

cial dada a conocer por el PLN como el informe de MIDEPLAN para el año 92 reconocen que entre 1990 y 1992 se crearon 4,938 plazas, el 57.6% de las cuáles se originó en el Ministerio de Educación Pública.

Otro punto de controversia se deriva del hecho de que en virtud de viejas disposiciones orientadas a regular el crecimiento del empleo público, la Ley de Emergencia para el Equilibrio Financiero del Sector Público dispuso el congelamiento de las plazas que quedaran vacantes por razones diversas (renuncia, defunción o cesantía). Esto quiere decir que en realidad la cifra de movilizados con incentivos no necesariamente es equivalente al total de plazas eliminadas. Por ejemplo, del total eliminadas a diciembre de 1991 (3,786), 1058 correspondían a vacantes automáticas y 2,728 eran atribuidas al programa de movilidad laboral (Cfr. Valverde, Trejos y Mora, 1993:46-7).

En todo caso, el comando liberacionista lo único que discutí con el Gobierno fue el número de movilizados y no el fondo de la política todo lo cual parecía indicar que una política en esta dirección podía continuar independientemente del cambio de gobierno. En efecto, aún cuando el Gobierno de José María Figueres ha rechazado la aplicación del plan de movilidad de 25,000 funcionarios públicos, ha realizado medidas de "racionalización" del gasto público que han significado el despido de funcionarios en algunas entidades públicas, particularmente en la Dirección General de Aduanas.¹⁵

15. A causa de pérdidas financieras por valor de US 100 millones provocadas por la autorización indebida de sobregiros y la inversión fracasada en bonos de la deuda externa venezolana, el Gobierno decretó el cierre del Banco Anglo Costarricense. Ello significó el retiro efectivo de la mayor parte de los 1,700 empleados que trabajaban para la entidad.

b. *Políticas públicas en salud y educación*

Gasto Público en los sectores sociales

Las políticas sociales fueron afectadas por el componente fiscal de las medidas de ajuste estructural. Para los sectores sociales en general, se observa una disminución de los gastos efectivos de las instituciones del sector salud y educación, y un aumento en los sectores de vivienda y asistencia social.

Esta reorientación del gasto parece asociarse con una mayor inversión en los sectores de gastos que están particularmente dirigidos a los grupos de muy bajo ingreso, particularmente azotados por las políticas de ajuste. Lo que era consecuencia, quizá no intencional, de la reorientación del gasto en favor de vivienda y asistencia social en los anteriores gobiernos, en la Administración Calderón se redefine y precisa en búsqueda de un equilibrio entre políticas universales y focalizadas para la atención social. Al respecto MIDEPLAN señaló que,

... pese a las restricciones fiscales, resulta imprescindible el mantenimiento de políticas de carácter universal en el campo de la salud, la educación y la dotación de medios de consumo colectivo combinadas con políticas focalizadas a nivel de la asistencia social y la vivienda orientadas hacia los grupos más desfavorecidos de la sociedad, como medio de preservar los logros acumulados en materia social y avanzar hacia un estilo de desarrollo autosostenido con equidad (1992:94).

A partir de entonces, el tema del fortalecimiento del gasto social, tanto en sus dimensiones universales como focalizadas, ha ocupado la atención de los sectores políticos y populares del país, los primeros conscientes de que la legitimidad de la reforma económica pasa por el fortalecimiento de las condicio-

Cuadro 11

**COSTA RICA: GASTO PÚBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES
COMO PORCENTAJE DEL PIB.
1983-1989**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1991	1991
Total	15.8	16.5	16.3	n.d	20.4	19.7	21.8	20.5	19.6
Educación	5.2	5.2	5.1	n.d	4.7	4.4	4.6	4.9	4.8
Salud	7.1	7.1	6.8	n.d	5.5	5.9	6.8	6.3	6.3
As.Social	2.5	3.2	3.5	n.d	7.4	6.6	6.8	6.6	6.0
Vivienda	1.0	1.0	0.9	n.d	2.5	2.3	3.2	2.5	2.3
S. recreat.y cultural.					0.3	0.3	0.3	0.2	0.2

Nota: Las series 83-85 y 87-89 son elaboradas con metodologías distintas razón por la cual no son estrictamente comparables. Ninguna incluye 1986.

Fuente: FNUAP-MIDEPLAN, 1993:65.

nes de bienestar social de la población y los segundos porque han experimentado en carne propia los efectos de la reducción efectiva de la calidad de los servicios sociales del estado.

Políticas de salud

En el marco de las determinaciones fijadas por la crisis fiscal de una parte, y la urgencia de focalización por la otra, la cuestión del sector salud en particular acusa un desmejoramiento en los años del ajuste derivado del aumento en la incidencia de patologías infecciosas prácticamente erradicadas, como el sarampión, la malaria y el dengue principalmente. En contraste sin embargo se observa una exitosa campaña de prevención del cólera y un avance muy importante en áreas especializadas de atención hospitalaria, principalmente en trasplantes.

En términos presupuestarios, al menos hasta 1991, fue clara una tendencia al mejoramiento de la atención curativa (por medio de la red hospitalaria de la CCSS) en demérito de la asistencia preventiva y atención primaria desarrollada por el Ministerio de Salud (Trejos y Güendel, 1992). La menor atención a las políticas de atención primaria, a la que se asocia el aumento en la incidencia de enfermedades infecciosas, se encuentra en la base del respaldo, durante la presente administración, a una política basada en el fortalecimiento de la atención primaria por medio de los llamados Sistemas Locales de Salud (SILOS).¹⁶

A tono con las modalidades concertadas de privatización de servicios en el campo de la salud se han desarrollado expe-

16. Así se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. Los SILOS corresponden a una propuesta de políticas de integración de servicios de salud presentada por la OPS en 1987. En Costa Rica "en 1988 se acogió la creación de los SILOS como la política dirigida a resolver los problemas de desintegración y descoordinación que vivía el sistema de salud". (Güendel y Trejos, 1992:47).

riencias de privatización de servicios auxiliares, se ha continuado con las experiencias piloto de cooperativización de clínicas en zonas específicas del área metropolitana y, más recientemente, se ha adoptado una política de devolución proporcional de una cuarta parte de los recursos invertidos por ciudadanos asegurados en atención privada de cualquier tipo.

Cuadro 12

COSTA RICA:
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS REALES
EN EL SECTOR SALUD 1980-1991
-Variación media anual-

	Total	Primaria	Curativa	Agua Potable	Riesgos Laborales
1980/82	-11.8	-10.1	-11	-19.6	-13.5
1983/85	12.3	10.4	10.1	22.3	19.1
1986/89	8.1	-0.9	9.4	12.4	6.7
1990/91	-0.9	-2.3	1.1	-23.1	12.2

Fuente: Güendel y Trejos, 1992:14.

Finalmente, el PAE 3, actualmente en discusión, propone en el área de Reforma del Estado, un conjunto de acciones de "reforma institucional" orientadas a la eliminación de duplicaciones y al aumento de la eficiencia en las instituciones del sector público. Uno de los cinco sectores prioritarios es salud, para el cual se propone, en particular: a. operacionalizar el convenio de integración de servicios entre la CCSS y el MS. b. el traslado del seguro de riesgos del trabajo (manejado por el INS) a la CCSS y c. el traspaso de los acueductos municipales al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) (Cfr. González, 1993:22-3).

Política de educación

En general se ha observado, en los años del ajuste, un marcado deterioro de los indicadores del sector educativo. El gasto per cápita ha caído entre 1983 y 1985 y continuó haciéndolo entre 1987 y 1989. Lo mismo se observa en la relación del gasto en educación con respecto al PIB que pasó de un promedio de 5.1% en el primer período, a un promedio de 4.5% en el período 87-89.

Otros indicadores desfavorables se observan en la evolución de la tasa bruta de escolaridad. Según los datos de FNUAP/MIDEPLAN mientras se observa incremento en la matrícula de enseñanza parvularia y primer ciclo de primaria, hay descensos importantes en el segundo y tercer ciclo. En este sentido se observa un primer período de 1980 a 1988 de descenso sostenido (9% en II ciclo y de 13% en III ciclo) seguido de un período de recuperación paulatina que remonta los indicadores poco a poco sin alcanzar los niveles de 1980. La misma tendencia, aunque con una recuperación bastante más lenta, se observa en el IV ciclo de educación diversificada.

Esta evolución demuestra que existe una situación problemática respecto del acceso de la población a los servicios educativos en los niveles primario (básicamente después del I ciclo) y secundario por lo cual las iniciativas de política se proponen fortalecer la gestión pública en esos niveles. En la propuesta del tercer Programa de Ajuste Estructural se señalan actividades de corto y mediano plazo en el sector educativo, así como iniciativas de reforma institucional. En lo que se refiere a las medidas a corto plazo, la ejecución de las cuales está ligada a un financiamiento BID-Banco Mundial por 60 millones de dólares para inversión educativa, incluyen levantamiento de infraestructura e inversión en material didáctico, ampliación del curso lectivo y fortalecimiento de la capacitación a los docentes. Un documento denominado "Plan de Acción para el Desarrollo Humano la Infancia y Juventud" señala que:

Cuadro 13

COSTA RICA: TASAS BRUTAS DE ESCOLARIDAD
-1980/1992-

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Preescolar	39.3	52.9	54.9	54.2	56.4	59.0	62.2	67.6	68.1
I Ciclo	113.7	109.8	112.8	114.6	116.6	115.9	115.6	116.8	120.6
II Ciclo	95.4	87.1	87.8	86.4	86.0	87.3	88.8	90.9	92.0
III Ciclo	68.5	54.5	55.4	55.3	55.5	56.9	58.3	59.7	62.9
E. Diversificada	49.3	42.4	41.6	41.0	38.7	37.3	38.2	39.5	42.1

Fuente: FNUAP-MIDEPLAN, 1993.

...se deberán mejorar los programas compensatorios de manera que los niños permanezcan en las escuelas hasta la conclusión de la educación básica. Programas como el de distribución de útiles escolares al costo menor para familias pobres; como el de mejoramiento de la calidad de la alimentación complementaria de los comedores escolares mediante la focalización en las áreas geográficas de atención prioritaria; el mejoramiento de los montos y cobertura de los sistemas de becas y otros estímulos que permitan disminuir los altos niveles de deserción escolar (Presidencia de la República, 1992:24).

Recientemente, como parte de este esfuerzo de control de la deserción por la vía de compensación de los costos de la educación (constitucionalmente gratuita), y como muestra de cumplimiento adelantado de una de las promesas de campaña del candidato oficialista se aprobó, en febrero de 1993, la asignación de una política asistencial denominada Bono Escolar y cuyo financiamiento proviene del Fondo de Asignaciones Familiares.

A mediano plazo se procura avanzar en cambios estructurales en el modelo educativo costarricense basándolo en formación ciudadana, productividad, producción y solidaridad social. De hecho cabe destacar que la mención de la cuestión educativa en el Plan Nacional de Desarrollo está intrínsecamente ligada a la problemática, más particular, de la formación de recursos humanos, lo que exige una redefinición en beneficio de la enseñanza técnica.

Finalmente, en el plano institucional se propone el reforzamiento del papel rector del Ministerio de Educación Pública en la definición y gestión de las políticas generales, mientras se procede a descentralizar el manejo administrativo.

c. Política agraria

El sector agropecuario ha sido el más afectado por las reformas económicas de la década de los ochenta. Ello se expresa en una disminución radical del crédito al sector que pasó de un 50% del crédito total en 1983 a un 15.1% en 1992.

Además, se observa una correspondiente disminución del aporte del sector al crecimiento de la producción y a la generación de nuevos empleos. Ello no obstante el que una buena proporción de los productos nuevos de exportación son de origen agropecuario.

En este marco de deterioro general en la actividad agraria, se manifiestan severos desajustes en el campo de la pequeña producción. El crédito a la pequeña producción se ha reducido

Cuadro 14

**COSTA RICA: CRÉDITO DEL SISTEMA BANCARIO
NACIONAL POR ACTIVIDADES**
-Nuevas colocaciones a diciembre de cada año-

	Agrope- cuario	Indust. cio	Comer- cio	Servic. cio	Vivien- da	Otros	Total
1981	44.2	19.0	7.5	10.4	4.5	14.4	100
1982	58.6	23.4	4.6	1.8	2.6	9.1	100
1983	57.0	25.8	4.0	1.9	3.8	7.6	100
1984	52.1	29.8	7.1	1.9	5.0	4.1	100
1985	37.8	36.9	11.2	3.3	6.0	4.8	100
1986	37.4	33.4	13.2	4.4	6.1	5.6	100
1987	22.3	36.0	17.2	14.6	6.0	3.8	100
1988	22.9	41.6	13.2	10.4	5.6	6.3	100
1989	20.7	46.5	15.4	5.8	5.1	6.5	100
1990	18.5	44.0	16.6	6.7	2.0	12.1	100
1991	16.6	44.0	19.5	9.7	0.9	9.2	100
1992	15.1	33.0	20.3	14.0	1.5	16.2	100

Fuente: Banco Central de Costa Rica, tomado de Consejo Monetario Centroamericano 1990, 1993.

en proporción del crédito total al sector agropecuario, lo cual significa que los pequeños productores son los agricultores más afectados por las políticas públicas. Según datos de un informe elaborado por el IICA (Martín, Román y Lara, 1993) la proporción del crédito agropecuario destinado a pequeña producción se redujo de un 19% en 1983 al 9% en 1990 y a un ínfimo 3.8% en 1991.

La administración Calderón, sin embargo, realizó una política de compensación social en el agro, proponiendo condiciones para que los pequeños productores tradicionales continúen su actividad. Esta política cuyos resultados más positivos, entre 1985 y 1991, se observan en una ampliación del área sembrada con frijol y el mantenimiento de los niveles de crédito para la actividad arrocerá, forma parte de un esfuerzo general de reestructuración del sector agropecuario, cuyos componentes más importantes son: un programa de modernización institucional, una política de privatización y un plan de focalización.

Este programa está basado en un proceso de modernización del sector agropecuario, entendiendo por tal:

...el desarrollo de la capacidad empresarial de los productores para incrementar su producción con base en la productividad y competitividad, lograr autosostenerse y crecer bajo condiciones de riesgo en el mercado... (MIDEPLAN-MAG, 1993:21).

Para el logro de este objetivo se propuso un programa de *modernización institucional*, entendiendo por tal la búsqueda de mecanismos para aumentar la eficiencia y eficacia de las instituciones, cuyo componente central es una propuesta de división y especialización del trabajo de las principales instituciones del sector: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y el Consejo Nacional de la Producción (CNP). En la propuesta gubernamental el MAG se encargaría de actividades de investigación y transferencia tecnológica particularmente concentradas en las

necesidades de asistencia técnica a pequeños y medianos productores. El CNP se encargaría de las tareas de mercadeo y desarrollo agroindustrial disminuyendo sus actividades de compra de granos básicos (maíz y frijol)¹⁷ y eliminando funciones ligadas al manejo de cuotas y fijación de precios y otras que se asocian al ámbito de especialización de las instituciones. Finalmente el IDA, que tiene responsabilidad de titulación y consolidación de asentamientos campesinos, debería eliminar el programa de asistencia técnica a los parceleros (pasaría al MAG) y actividades de desarrollo de infraestructura.

La política de *privatización* en el sector agropecuario se refiere básicamente al traspaso de servicios auxiliares.¹⁸ El programa es muy general en sus definiciones y rebozante de optimismo sobre el efecto de la privatización. Entre otras cosas señala que se reducirá el gasto y la corrupción y se mejorará la eficiencia. Además señala que las "funciones del sector" se definirán como resultado de una "mayor interacción de las empresas privadas con el medio externo (que) producirá, lógicamente, un mayor grado de retroalimentación hacia el Sector Público."¹⁹ Debe mencionarse, que el programa incluye la desmonopolización y privatización de FANAL, así como la privatización de la importación de trigo en el marco del programa de ayuda de Estados Unidos conocido como PL-480. Finalmente como resultado de las privatizaciones efectivas y otros procesos se redujo el número de empleados del sector agrícola en 1,101 plazas, que representan más del 18% de la fuerza laboral del sector.

17. A la fecha del informe (abril 1993) se habían cerrado 4 de las 7 instalaciones para procesamiento de granos básicos que se espera privatizar. La comercialización de granos se realiza sobre la base de recuperación total de costos (pp.45-6).

18. El programa especifica las funciones a privatizar. Hasta abril de 1993 se habían privatizado los expendios del CNP y el servicio de limpieza del MAG.

19. Esta última "virtud" del proceso de privatización revela la poca reflexión interna y el alto grado de confusión sobre las bondades o problemas que pueden derivarse de estos procesos.

En lo que respecta al plan de *focalización*, el programa de la Administración Calderón propuso brindar atención a todos los productores sobre la base de una ampliación de la red de participación del sector privado y el establecimiento de procedimientos de atención diferencial de acuerdo con las necesidades de los campesinos según su tamaño.²⁰ De esta forma

...los pequeños productores serán objeto de las acciones directas de las instituciones, mientras que los medianos y grandes serán beneficiarios de esfuerzos indirectos, de carácter global que tienen que ver con el acondicionamiento del ambiente económico, desarrollo de normas y procedimientos, coordinación del desarrollo de tecnologías, entre otros (MIDEPLAN-MAG, 1993:29).

Parte integral de esta política se ha discutido en el marco del Foro Coordinadora Agraria Nacional, entidad que busca la concertación con representantes del sector privado agrícola de pequeños y medianos productores.

Algunas de las acciones de política que aún no han sido ejecutadas en el sector responden a la ausencia de aprobación legislativa a un contrato de préstamo por 41 millones de dólares entre el Gobierno y el Banco Mundial para el desarrollo de un programa de ajuste sectorial agropecuario. Las razones de esta dilación se asocian notablemente al desenvolvimiento del proceso electoral. El PASA como se le conoce no fue aprobado en la legislatura que culminó el 10. de mayo de 1994, venciendo así el plazo acordado entre el Gobierno y el Banco Mundial para

20. Aunque los documentos oficiales no lo reconocen, no sólo la disposición de recursos propios hace menos necesarios programas de atención a los grandes productores. De hecho estos sectores son "atendidos" por organizaciones del mundo privado (generadas con recursos externos) y a menudo sus instancias de presión consiguen que las políticas especiales de subsidios contingentes (por problemas derivados de desastres naturales o situaciones de mercado -casos del café y banano-) o readecuación de deudas, beneficien en buena proporción a los grandes productores.

su ratificación. La aprobación del PAE 3 sin embargo reaviva las posibilidades de retomar los programas de reestructuración del sector agropecuario que el Gobierno de José María Figueres ya había iniciado con la creación por decreto del Ministerio de Desarrollo Rural.

d. *Política de apoyo a la microempresa*

Programa del Sector Social Productivo

Los pilares programáticos de la política social desarrollada por la Administración Calderón estuvieron centrados en el Programa del Sector Social Productivo y el Programa de Promoción Social. Este último contenía medidas de carácter compensatorio para la atención de los sectores excluidos del sistema productivo y particularmente vulnerables a los efectos de las políticas económicas desarrolladas.

La propuesta del Sector Social Productivo se refería a la generación de condiciones para estimular y fortalecer la incorporación de los sectores sociales a las actividades económicas, y constituyó el punto de partida de los esfuerzos de apoyo a los sectores de microempresa y pequeña producción. En particular el gobierno señalaba que se debían crear

...mecanismos de apoyo a distintos sectores de la economía para superar pobreza y crear trabajo productivo; asimismo, tiene previsto establecer áreas de compensación que *contrarresten las políticas de estabilización y ajuste en los sectores de más bajos ingresos*, contemplándose el apoyo a la "Microempresa" como área prioritaria para dar respuesta al mejoramiento de ingreso, empleo y ataque a la pobreza. Este sector viene contribuyendo en gran proporción a la generación de empleo, al abastecimiento de bienes básicos y al logro de metas sociales (MTSS, 1992:3-4 énfasis nuestro).

Este programa se desarrolló sobre la base de dos instancias: el Programa Nacional de Apoyo a la Microy Pequeña Empresa (PRONAMYPE) coordinado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Programa de Apoyo a la Producción del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS.

PRONAMYPE

El PRONAMYPE consiste en un paquete de acciones, centradas en la disposición de crédito, que tiene como propósito primordial "mejorar la calidad de vida de empresarios, trabajadores y familiares mediante el aumento de la productividad y la producción" (Monge, 1993:2). El programa estaba diseñado para satisfacer las necesidades de pequeños y microempresarios²¹, buscando de manera particular objetivos tales como: creación de empleos, democratización del uso del crédito, mejor acceso a asesoría, capacitación, asistencia técnica y tecnología, ofrecer un sistema de mercadeo, apoyar los procesos de organización del sector, integración con la gran empresa, mejoramiento de la situación de mujeres y jóvenes (Monge, 1993:3).

El programa opera a partir de la instalación de un Fideicomiso cuyos recursos son asignados a 23 unidades ejecutoras entre las que se tienen ONG, bancos privados, centros agrícolas cantonales y un colegio profesional.

De los recursos colocados al 14 de abril de 1993 por valor de C616.5 millones, poco más del 10% (C65 millones) provinieron del Gobierno de Holanda y el 89.6% restante (C561.4 millones) de recursos del Fondo de Asignaciones Familiares.

21. Por pequeña empresa en el PRONAMYPE se entiende aquella que cumpla con los siguientes requisitos: a. propietarios costarricenses, b. máximo de 20 trabajadores incluyendo al propietario, c. inversión fija total no mayor de US\$50,000.00, d. que sea la principal fuente de ingresos de la familia, e. que tenga más de un año de establecida o cinco de actividad. En el caso de la microempresa el máximo de trabajadores es de 10 y la inversión fija de US\$15,000.00. (Monge, 1993:2).

En general desde 1990 y hasta marzo de 1993, el programa había otorgado 2,708 créditos, fortalecido 4,454 empleos, generado 696 nuevos puestos, beneficiando a 5,150 familias equivalentes a 22,660 personas.

Del total de créditos colocados el 94.2% de las operaciones (2577) y el 72.3% de los recursos asignados (C453.5 millones) fueron destinados a microempresas. Del total asignado a la microempresa la mitad de los recursos y los créditos: 1,270 operaciones (49.3%) por un valor de C224.1 millones (49.4) estuvieron dirigidos a niveles de pobreza rural.

Cabe destacar por otra parte que en promedio el monto de crédito por actividad favorecía notablemente a las actividades terciarias en demérito de las agropecuarias. Nótese que el préstamo promedio en servicios y comercio era de C447 mil y C254 mil respectivamente, para industria C244 mil y para agricultura, agroindustria y vacunos de C135 mil, C32 mil y C30 mil respectivamente.

Finalmente, cabe señalar que el balance de actividades realizado por las autoridades del Programa al finalizar el mes de mayo de 1993, señalaba un modesto cumplimiento de las metas de asignación de crédito (de 1500 operaciones propuestas para el período 1990-1991 sólo se formalizaron 920), un marcado interés por acciones de índole administrativa y muy poco avance en las actividades de capacitación y asistencia técnica. En este campo sólo se menciona el inicio en mayo de 1993 del programa de capacitación para el personal de las unidades ejecutoras y los microempresarios contando con 898 asistentes.

Programa de Apoyo a la Producción

De este programa, antes denominado Programa de Generación de Empleo, sólo se tuvo acceso a información concerniente a las actividades realizadas hasta diciembre de 1992. Este programa se ejecuta exclusivamente en áreas urbanas y

la mecánica estableció a los Centros de Acción Social (CAS) del IMAS como las unidades ejecutoras a través de las cuales los microempresarios financian sus actividades.

El objetivo del programa es el de "impulsar el desarrollo socioeconómico del microempresario y la micro empresa costarricense, facilitándole el acceso al capital, capacitación y asistencia técnica específica, coadyuvando con otros organismos gubernamentales y organizaciones privadas de desarrollo, al fortalecimiento de este sector" (IMAS, 1992b:3).

El Programa se ejecuta sobre la base de tres tipos de acción: crédito, capacitación y asistencia técnica.

El crédito se subdivide en crédito social y crédito de desarrollo destinándose la mitad de la cartera disponible para cada actividad. La determinación del carácter del crédito depende de la ponderación del riesgo, la situación socioeconómica y financiera del solicitante y las necesidades de inversión. El monto máximo de crédito social es de 10 salarios mínimos, con una tasa de interés entre 0.5 y 5.5% por debajo de la tasa pasiva del Banco Central a seis meses, y el plazo máximo es de 48 meses con 6 meses de gracia. Para los créditos de desarrollo el máximo es de 30 salarios mínimos manteniéndose igual los plazos y las tasas de interés. Todos los créditos tendrán un recargo de 2% sobre la tasa de interés resultante para financiar los gastos de operación del Fideicomiso. Para agricultura se establece el cobro de intereses y del principal en el momento de la cosecha.

En el componente de capacitación, se definió un módulo intensivo "pre-crédito" sobre aspectos de administración y la programación de otros módulos a determinar realizados conjuntamente con entidades como el INA.

Finalmente, en asistencia técnica el programa procura visitas de campo del personal de los CAS (una o dos veces al mes) "en las cuáles se le dará seguimiento a la gestión realizada por el beneficiario, se detectarán los problemas que enfrenta, se verificarán los controles aplicados, etc. tratando de proporcionar la recomendación adecuada, todo lo anterior tendiente a

mantener el control sobre la situación del crédito otorgado" (Ibid:8).

Nótese que la formulación de los componentes distintos del crédito es bastante genérica y ambigua lo que denota un sesgo financiero en la determinación de los objetivos del programa. Evidentemente esta apreciación sólo podrá formularse con mayor rigor una vez que se conozca la experiencia particular de los beneficiarios del programa.

Para la fecha señalada el programa había otorgado 335 préstamos por valor de C64 millones en 1990, 407 por C66.9 millones en 1991 y 213 por C30.3 millones en 1992. Para los tres años el total acumulado es de 955 operaciones por un monto de C161.2 millones. De acuerdo con los tabulados del Departamento de Apoyo a la Producción del IMAS, estos préstamos han beneficiado directamente a 954 empresarios, indirectamente a 3331 personas y han contribuido a la generación de 947 empleos.

e. Políticas de asistencia social

Como ya se ha destacado el Programa de Promoción Social y Sector Social Productivo del Gobierno de Rafael Angel Calderón tuvieron el propósito central de compensar por la vía del apoyo a la producción o el desarrollo de políticas asistenciales, los efectos de las iniciativas de estabilización y ajuste sobre los grupos de más bajo ingreso.

Las políticas definidas para el "área de asistencia y bienestar social" del programa son: Cupón alimentario, bono de vivienda, uniformes y útiles escolares, comedores escolares, becas y subsidios para formación técnica, reorganización del servicio de guarderías infantiles y adecuación de los sistemas de pensiones (MIDEPLAN, 1991:17).

Las políticas de compensación o asistencia social se han desarrollado sobre la base de un proceso de ampliación y focalización del gasto. En un cuadro anterior se observó como los

recursos en las áreas de asistencia social y vivienda crecieron en comparación con reducciones en salud y educación durante los años del ajuste.

En la Administración Calderón continuó la tendencia de favorecer esos rubros de gasto social. En el plano estrictamente asistencial (distribución de alimentos principalmente) el Gobierno formuló la política del "Bono alimentario".

Bono y Cupón Alimentario

El Bono Alimentario Nutricional se hizo efectivo a partir de agosto de 1990, apenas dos meses después de iniciada la administración Calderón. El programa se propuso una meta de atención a 27,000 familias de 31 cantones prioritarios debido a sus altos índices de pobreza. La meta prevista fue superada con creces al finalizar 1990 pues en diciembre se atendía a 47,773 familias. El Programa, administrado por el Ministerio de Salud se planteaba como una política que integraba una adecuada disposición alimentaria fortalecida con intervenciones específicas en salud. Rivera y Güendel advierten sin embargo que presiones de grupos cafetaleros y cañeros influyeron en la determinación de excluir cantones dedicados a esa actividad de la asignación de bonos. Por otra parte, señalan que el plan contenía una idea adicional de estímulo a la producción de granos, huevos, atún y leche que estimularían la capacidad productora de pequeños y medianos empresarios. (Güendel y Rivera, 1993). Luego de una suspensión temporal el programa pasó a ser administrado por el IMAS con el financiamiento del Fondo de Asignaciones Familiares, denominándose Cupón Alimentario.

El Cupón Alimentario tenía el objetivo de:

Complementar el ingreso familiar en situación de extrema pobreza y con características sociales (ancianos sin asistencia, incapacitados físicos o mentales, madres solas con

menores a cargo o jefes de familia temporalmente desocupados de manera involuntaria), mediante el otorgamiento de una ración alimentaria moderada como compensación a los efectos de los ajustes económicos, sobre grupos rezagados social y económicamente de la población (FODESAF, 1992b:20).

Como se ve, este cambio implicó una mayor focalización porque ya no se atienden "zonas marginales" sino personas particularmente vulnerables: ancianos y mujeres solas con hijos. El programa del Cupón alimentario propuso una cobertura de 60,000 cupones anuales de C1000.00 cada uno.²²

Bono de Vivienda

Otro componente de estos programas es el Bono Gratuito de la Vivienda que constituye una continuación, parcialmente reformada de la política de vivienda iniciada por la Administración Arias. El financiamiento al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda absorbe el 33% de los recursos del Fondo de Asignaciones Familiares equivalente, en 1993 a 7,029 millones de colones. Estos recursos apoyan parcialmente al Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) cuyo propósito es el financiamiento de construcción o reparación de vivienda a los grupos más empobrecidos y en la administración Calderón fueron la fuente de financiamiento para el Bono Gratuito.²³

22. Hasta 1992 el valor unitario de cada cupón era de C750.00.

23. Antes de las reformas ejecutadas por la administración Calderón, el FOSUVI estaba destinado a financiar una hipoteca de segundo grado, es decir la parte del costo de la solución de vivienda que los ingresos familiares no pueden cubrir es aportada por el Estado en forma de préstamo sin intereses, con un período de gracia que abarca todo el plazo de amortización de la primera hipoteca, con pagos equivalentes al 5% del ingreso familiar y con un plazo máximo de hasta 15 años. Una de las implicaciones de la reforma fue eliminar esta

Otras reformas ejecutadas por el gobierno Calderón fueron la creación de un bono especial para las familias con jefes en estado de impedimento físico, un programa rural para "casas del maestro", exenciones tributarias nuevas para la vivienda de interés social, acceso al bono para familias en regiones costeras y fronterizas, fortalecimiento de los controles estructurales en las edificaciones y reformas administrativas para agilizar el sistema institucional (Valverde, Trejos y Mora, 1992:162-3).

El gobierno de Figueres ha dispuesto que se elimine la política de bono gratuito retornando al esquema original de ayuda reembolsable. No obstante al finalizar 1994 no estaba definida la forma en que se asignarían los compromisos de otorgamiento de bono de vivienda entregados por el Partido Liberación Nacional durante la campaña electoral.

Bono Escolar

El último componente, corresponde al Bono Escolar aprobado por la Administración Calderón y que consistía de un subsidio para familias de acuerdo con el número de niños en edad escolar. Para el año 1993, el Bono Escolar se financió con C300 millones provenientes del Fondo de Asignaciones Familiares. El objetivo general del programa era

Disminuir los niveles de pobreza extrema y mejorar la calidad de vida de la población evitando la deserción estudiantil, al permitirles a las personas un mayor nivel de capacitación para su inserción en el mercado laboral, por medio de un subsidio que les sirva de complemento al ingreso familiar, para la realización de estudios académicos que conduzcan a un desarrollo social sostenido (FODESAF, 1992a:snp).

deuda para los beneficiarios previos (Valverde, Trejos y Mora, 1992:154-5).

En particular se trataba de un subsidio económico por cada hijo en edad escolar, hasta un máximo de tres, que se entrega en el mes de febrero de cada año, con el propósito de facilitar la compra de uniformes y útiles escolares.

El subsidio consistía en C5,000 por familia con un estudiante, de C4,500 por estudiante en familias con dos y 3,500 por estudiante en familias con tres. La meta era distribuir 70,000 subsidios al año para familias de escasos recursos económicos seleccionadas mediante la Ficha de estratificación social (FES) (Ibidem).

El gobierno de José María Figueres ha manifestado su oposición a las políticas asistenciales basadas en distribución de bonos. En el caso del bono escolar se propuso como medidas substitutivas la entrega del llamado salario escolar que consistía en la retención de un 2% del salario mínimo de los trabajadores a partir de agosto de 1994 para entregarlo en forma de complemento salarial en el mes de febrero. Posteriormente se anunció que el Gobierno no estaba en contra del bono escolar sino de su asignación en efectivo proponiendo la entrega del mismo en especie, es decir en uniformes y útiles escolares.

BALANCE

Una observación superficial de la relación entre las políticas de ajuste y el desenvolvimiento político de la sociedad costarricense, puede constatar la presencia de estabilidad social y ciertos logros en el nivel macroeconómico. Podría entonces concluirse que la reforma económica neoliberal ha sido aceptada sin mayor resistencia social, o bien que los buenos resultados del ajuste han mitigado la presencia de una resistencia pública severa a la reforma económica. Nuestra conclusión es diferente. En la evolución socioeconómica y política de los últimos años se observa un permanente intercambio entre la sociedad y el Estado que garantiza el mantenimiento de meca-

nismos de legitimación, aún cuando la orientación general de la política pública sea redefinida.

Considérense los tres elementos reseñados en el análisis precedente de las políticas públicas. En primer lugar, respecto de la reestructuración productiva se observa un claro favorecimiento a las actividades transables que, sin embargo, no se constituye en un abandono políticamente riesgoso de otras actividades. La reducción del crédito agrícola por ejemplo, puede haber sido compensada por la aparición de mecanismos institucionalizados o no, tanto públicos como privados, destinados a sostener ciertas actividades de pequeña producción. Los formuladores de política reconocen por otra parte que, en el campo agrario, es preciso focalizar la asistencia estatal en la pequeña producción. Además, la respuesta de los sectores sociales agrarios ha sido muy poco conformista, transitando desde formas tradicionales de protesta popular como el bloqueo o la marcha callejera, a formas más institucionalizadas como el cabildeo ante instituciones estatales y la búsqueda más general de mecanismos efectivos de participación en la definición de las políticas que les afectan.²⁴ En síntesis: la intervención del Estado y el establecimiento de incentivos y subsidios para las grandes empresas han sido directamente responsables del auge relativo de la producción costarricense en la era del ajuste, contribuyendo así al mantenimiento de un ambiente de estabilidad económica. Por otro lado, aunque la política estatal no los considera prioritarios, los sectores económicos más afectados por el ajuste no han caído, al menos todavía, en el completo abandono.

La privatización, expresión máxima del malestar con el Estado, ha sido en Costa Rica contenida. Ciertamente se desmanteló el aparato empresarial creado en el marco de CODESA, pero todavía no se han afectado otras actividades que la empresa privada mira con avidez, especialmente aquellas situadas en ámbitos rentables y competitivos (telecomunicaciones y seguros, por ejemplo). Ciertamente el tamaño del Estado

24. Véase al respecto Román (1994).

es menor en casi un 20% respecto de los niveles de la década del setenta, pero sería falso argumentar que tal reducción se ha producido particularmente en el aparato social. Los indicadores señalan que el gasto social si se ha modificado, pero fundamentalmente en su estructura interna, disminuyendo algo de la importancia de las inversiones en salud y educación y aumentándola en otras actividades más rentables desde el punto de vista político. Aunque puede contribuir al estancamiento social (por el deterioro del sistema educativo) o conducir al aumento de la morbilidad por la expansión de enfermedades asociadas con malas condiciones de salubridad, en sentido estricto se trata de la búsqueda de una maximización del rendimiento político a corto plazo.

Los efectos sociales del ajuste, en particular el aumento de la pobreza, no pueden ignorarse. Pero es notorio que ciertos indicadores responden también a la evolución del ciclo político, por ejemplo en el caso de los aumentos a los salarios mínimos, mayores siempre en la segunda mitad de los últimos gobiernos. También debe señalarse que durante el primer cuatrienio de los noventa se observó un incremento importante de los niveles de pobreza cuyo efecto fue mitigado por la aparición de importantes paquetes de compensación social.

La conclusión de todo lo anterior es la evidencia de un proceso de ajuste estructural sui géneris, que ha tenido éxito en algunas actividades y ha fracasado en otras (la reorganización de la oferta exportable y la persistencia del déficit fiscal, respectivamente), pero que en general ha debido someterse a las reglas del juego político y del intercambio social.

La oferta de políticas públicas y el resultado objetivo de su aplicación constituye uno de los factores que intervienen en la ecuación de la estabilidad política o la gobernabilidad en el marco democrático. El otro factor es el de la percepción de los sujetos de la política, de los sectores sociales que son afectados cotidianamente por lo que el Estado hace o deja de hacer.