

# Política social y reforma social “a la tica”

*Un caso paradigmático de heterodoxia  
en el contexto de una economía periférica*

*Manuel Barahona, Ludwig Güendel y Carlos Castro*



Este Documento de programa del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) fue publicado con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Fundación Ford. UNRISD agradece también los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, México, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido por el financiamiento principal.

Copyright © UNRISD. Se permite reproducir citas breves sin alteraciones de esta publicación, sin necesidad de autorización, a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a UNRISD, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza. UNRISD se alegrará en recibir tales solicitudes.

Las denominaciones utilizadas en las publicaciones de UNRISD, de conformidad con la práctica de la Organización de las Naciones Unidas, no indican de parte de UNRISD juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o deslindes.

Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad de sus autores. Su publicación no refleja necesariamente la opinión de UNRISD.

# Contenido

<b>Acrónimos</b>	<b>iii</b>
<b>Summary/Résumé/Resumen</b>	<b>iv</b>
Summary	iv
Résumé	v
Resumen	vi
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Génesis del estado social de derecho</b>	<b>2</b>
<b>3. La política social en un contexto desarrollista: De los años 50 a los albores de los 80</b>	<b>4</b>
<b>4. La crisis del modelo de sustitución de importaciones: Sus consecuencias sociales</b>	<b>8</b>
<b>5. Reforma social y política social en la transición hacia un nuevo estilo de desarrollo</b>	<b>9</b>
Cambios en la política social durante la fase de estabilización	9
La política social del ajuste estructural en adelante	10
Autoridad social y coordinación interinstitucional	16
Innovaciones programáticas	17
<b>6. Lecciones aprendidas y desafíos a futuro: A modo de conclusiones</b>	<b>17</b>
<b>Anexo estadístico</b>	<b>20</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>32</b>
<b>UNRISD Documentos del programa sobre Política social y desarrollo</b>	<b>35</b>
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1: Costa Rica en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2003	20
Cuadro 2: Costa Rica, indicadores demográficos básicos, 1941–2002	20
Cuadro 3: Costa Rica, mortalidad infantil según grupos de causas, 1970–2001 ( <i>en porcentajes</i> )	21
Cuadro 4: Costa Rica, desnutrición infantil de la población preescolar, 1966–2000	21
Cuadro 5: Costa Rica, indicadores del nivel educativo de la población, 1953–2000 ( <i>en porcentajes</i> )	22
Cuadro 6: Costa Rica, indicadores económicos sector externo, 1991–2002	22
Cuadro 7: Costa Rica, saldo de la deuda pública externa y servicio, 1991–2002	23
Cuadro 8: Costa Rica, tasas de participación laboral por sexo, 1987–2002	23
Cuadro 9: Costa Rica, población ocupada por sector y rama de actividad, 1987–2001 ( <i>en porcentajes</i> )	24
Cuadro 10: Costa Rica, tasas de desempleo abierto, subempleo y subutilización total de la fuerza de trabajo, 1990–2002	24
Cuadro 11: Costa Rica, indicadores de evolución del salario mínimo mensual y el ingreso promedio mensual, 1991–2002 ( <i>cifras nominales y reales</i> )	25
Cuadro 12: Costa Rica, indicadores de distribución del ingreso familiar según deciles y quintiles de ingreso per cápita, 1990–2002	25
Cuadro 13: Costa Rica, hogares pobres según nivel de pobreza, 1990–2002 ( <i>en porcentaje</i> )	25
Cuadro 14: Costa Rica, indicadores del gasto público social consolidado, 1991–2002	26
Cuadro 15: Costa Rica, gasto social sectorial como porcentaje del PIB, 1991–2002	26
Cuadro 16: Costa Rica, modelos de gestión alternativos en los servicios de salud, 2001	26
<b>Gráficas</b>	
Gráfica 1: Costa Rica, tasa de mortalidad infantil 1941–2002 ( <i>por 1,000 nacidos vivos</i> )	27
Gráfica 2: Costa Rica, cobertura del régimen de enfermedad y maternidad del seguro social, 1950–2002	27
Gráfica 3: Costa Rica, tasa bruta de cobertura en la educación primaria y secundaria, 1957–1980	28

Gráfica 4: Costa Rica, tasa bruta de cobertura en la educación primaria y secundaria, 1980–2002	28
Gráfica 5: Costa Rica, PIB per cápita en dólares de EUA de 1990, 1940–2002	29
Gráfica 6: Costa Rica, estructura de la producción nacional según sector económico, 1960–2000 ( <i>en porcentajes</i> )	29
Gráfica 7: Costa Rica, tasa de variación real anual del PIB, 1984–2002	30
Gráfica 8: Costa Rica, déficit consolidado del sector público como porcentaje del PIB, 1984–2002	30
Gráfica 9: Costa Rica, deuda pública interna como porcentaje del PIB, 1990–2001	31
Gráfica 10: Costa Rica, tasas de subutilización de la fuerza de trabajo, 1990–2002	31

## Acrónimos

<b>BCCR</b>	Banco Central de Costa Rica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCSS</b>	Caja Costarricense de Seguro Social
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CNNA</b>	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
<b>CODESA</b>	Corporación Costarricense para el Desarrollo
<b>CONAPAN</b>	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
<b>EBAIS</b>	Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud
<b>FODESAF</b>	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>IDA</b>	Instituto de Desarrollo Agrario
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública
<b>MIDEPLAN</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PIB</b>	producto interno bruto
<b>PNCP</b>	Plan Nacional de Combate a la Pobreza
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PVN</b>	Plan Vida Nueva
<b>SIDES</b>	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible

## Summary/Résumé/Resumen

### Summary

This paper examines Costa Rican social policy in its historical context, seeking to understand its origins, its contribution to the nation's development and the status of social reforms currently under way.

As background, it explores the deliberate intervention of the Costa Rican state in the social arena in the post-colonial period. Following the country's emergence as an independent republic in 1821, there was an early recognition of the importance of "the social", as it is referred to here.

Costa Rica's undeniable achievements in this area, however, have occurred in the framework of the developmental strategy established in the 1950s. This strategy was based on a hybrid model combining agricultural exports with import substitution industrialization, and relied on the state to create the conditions—both material and social—necessary for development. Social investment and social policy were assigned particular priority in this phase of Costa Rica's development, which clearly benefited from the economic expansion that followed the end of the Second World War.

In the early 1980s, a combination of domestic and international factors precipitated a crisis in the prevailing development model, and the nation's social achievements were placed in serious jeopardy. Indeed, the situation began to deteriorate, as evidenced by increased unemployment and a resurgence of poverty. Social investment was, in general, protected—making Costa Rica an exception to the norm. However, over time, a decline in quality and fluctuations in the extent of coverage for social services could be seen.

In the mid-1980s, the country began to implement a new development model. Since that time, economic change, linked with export promotion and liberalization, has been occurring, though its course has been unsteady. As a result, Costa Rica is no longer a predominantly agricultural country, and today's globalized world has brought an increasing influx of economic activity associated with the new information and knowledge society.

An examination of social policy during this same period reveals uneven sectoral and institutional reform in sectors where universal coverage is considered important (health, education, social security), as well as in the areas of social assistance and poverty reduction. Though some reform has occurred in these sectors, the efforts have been marked by a distinct lack of coordination.

As a result of changes in development style—including the presence of new providers of social services—coupled with demographic changes, social policy is facing new challenges and demands. Among the concerns are questions of relevance, impact, efficiency, quality, comprehensiveness, and strengthening of the capacity for oversight and regulation.

In summary, the great challenge facing Costa Rica is to promote social reform in a manner that is harmonious with economic change and that advances the nation's human development aspirations.

Manuel Barahona is Professor at the Escuela de Economía, Universidad Nacional, and co-editor of the electronic magazine *Democracia Digital*, Costa Rica. Ludwig Güendel is Director of the Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS), and Professor at the Escuela de Sociología, Universidad Nacional, Costa Rica. Carlos Castro is affiliated with the Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

## Résumé

L'auteur examine ici la politique sociale du Costa Rica en la replaçant dans son contexte historique et en cherchant à comprendre ses origines, sa contribution au développement du pays et l'état des réformes sociales en cours.

En toile de fond, il examine l'intervention délibérée de l'Etat costaricien dans le domaine social lors de la période post-coloniale. Lorsque le pays est devenu une république indépendante en 1821, l'importance du "social", comme on le dit ici, n'a pas tardé à être reconnue.

Les réalisations indéniables du Costa Rica dans ce domaine sont à attribuer à la stratégie de développement établie dans les années 50. Cette stratégie reposait sur un modèle hybride combinant exportations agricoles et industrialisation de substitution aux importations et confiait à l'Etat le soin de créer les conditions – à la fois matérielles et sociales – du développement. Investissements sociaux et politique sociale se sont vu accorder un rang de priorité particulier dans cette phase du développement du Costa Rica, qui a manifestement bénéficié de l'expansion économique de l'après-guerre.

Au début des années 80, une conjugaison de facteurs internes et internationaux a précipité la crise du modèle de développement dominant, et les acquis sociaux du pays ont été sérieusement menacés. En fait, la situation a commencé à se détériorer, comme le montre la montée du chômage et de la pauvreté. Le Costa Rica a fait exception à la règle en réussissant en général à préserver les investissements sociaux. Cependant, on s'est aperçu que la qualité des services sociaux déclinait avec le temps et que le nombre de leurs bénéficiaires fluctuait.

Vers 1985, le pays s'est mis à appliquer un nouveau modèle de développement. Depuis, son économie subit des changements, qui sont liés à la promotion des exportations et à la libéralisation, mais ne suit pas une trajectoire régulière. Le Costa Rica n'est plus un pays essentiellement agricole et, avec la mondialisation actuelle, l'implantation d'activités économiques liées à la nouvelle société de l'information et du savoir progresse sans cesse.

Un examen de la politique sociale pendant cette période révèle une réforme sectorielle et institutionnelle inégale dans des secteurs où la couverture universelle est jugée importante (la santé, l'éducation, la sécurité sociale), ainsi que dans les domaines de l'assistance sociale et de la lutte contre la pauvreté. Bien que certaines réformes aient été menées à bien dans ces secteurs, les efforts manquent visiblement de coordination.

A la suite des changements survenus dans le mode de développement, notamment de la présence de nouveaux fournisseurs de services sociaux et de l'évolution démographique, la politique sociale doit répondre à de nouvelles exigences. Les préoccupations touchent notamment à la pertinence, aux effets, au rapport coût-efficacité, à la qualité, à la nécessité de ne négliger aucun domaine ni aucun groupe social, et au renforcement des capacités de contrôle et d'encadrement.

En résumé, le grand défi que doit relever le Costa Rica consiste à favoriser une réforme sociale qui soit en harmonie avec le changement économique et apporte le développement humain auquel aspire la nation.

Manuel Barahona est Professeur à l'Escuela de Economía, Universidad Nacional, et co-rédacteur du journal électronique, *Democracia Digital*, Costa Rica. Ludwig Güendel est Directeur du Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS), et Professeur à l'Escuela de Sociología, Universidad Nacional. Carlos Castro est affilié avec l'Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

## **Resumen**

En este trabajo ubicamos la política social costarricense en perspectiva histórica a efectos de comprender sus orígenes, sus aportes al desarrollo nacional y el curso de las reformas sociales en marcha.

Se exploran los antecedentes de la intervención deliberada del Estado costarricense en el ámbito social tras la etapa colonial y el inicio de la vida como República independiente en 1821, resaltando la existencia de un temprano reconocimiento a la importancia de lo que denominamos “lo social”.

Pero los indiscutibles logros de Costa Rica en el ámbito social, que le han valido el reconocimiento internacional, tienen lugar esencialmente a partir de los años 50 en el marco de una estrategia desarrollista, centrada en un modelo híbrido que combinó la agroexportación con la industrialización substitutiva de importaciones, junto con la operación de un Estado generador de las condiciones —materiales y sociales— necesarias para el proceso de desarrollo. La inversión social y la política social fueron objeto de especial prioridad en esta etapa del desarrollo costarricense, la cual coincidió y se vio indudablemente favorecida por la expansión económica que se registró posteriormente a la Segunda Guerra Mundial.

A inicios del decenio de 1980, una combinación de factores internos y externos precipitó la crisis del modelo de desarrollo, a la cual subyace una contradicción estructural entre los elevados niveles de desarrollo social alcanzados por el país y las características de su base económica, propia de una nación periférica, generadora, por ende, de dificultades para la sostenibilidad de tales niveles y resultados sociales. Los logros sociales alcanzados por el país se vieron seriamente amenazados y, de hecho, se llegó a experimentar un retroceso expresado con nitidez en la caída de la inversión social, el aumento en los niveles de desempleo y el recrudecimiento de la pobreza.

En términos generales, y esto hace de Costa Rica un caso de heterodoxia, la salida a la crisis no pasó por la aplicación de estrategias de estabilización y ajuste dirigidas al dismantelamiento de la inversión social y al estricto acatamiento de las orientaciones del denominado Consenso de Washington. Con rapidez, más bien, ésta recuperó los niveles previos a la crisis y, en ciertos tramos, tendió a protegerse y fortalecerse, todo ello sin negar que con el transcurrir del tiempo se observa una declinación en la calidad y altibajos en la cobertura de los servicios sociales, resultante tanto de las secuelas del período de crisis así como de las dificultades inherentes al marco institucional para lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos de inversión social, todo ello en el contexto de las restricciones e implicaciones asociadas a una política económica que incluye el disciplinamiento fiscal entre sus principios y propósitos.

De mediados de los años 80 en adelante Costa Rica empezó a transitar por la senda de la configuración de un nuevo modelo de desarrollo. Las transformaciones económicas ligadas a la promoción de exportaciones y a la apertura se han ido abriendo paso, ciertamente no de modo rectilíneo. Como producto de ellas, Costa Rica ha dejado atrás el perfil de un país predominantemente agrario, encontrándose en la actualidad, en el contexto de la mundialización, más expuesto al influjo de actividades económicas propias de las nuevas sociedades de la información y el conocimiento.

Para el mismo período, en materia de política social, se observan procesos disímiles de reforma sectorial e institucional en los sectores de vocación universalista (salud, educación y seguridad social) así como en el terreno de la asistencia social y el combate a la pobreza, pero sin una articulación global del enfoque y los esfuerzos, aspecto en el que la política económica ha mostrado mayores niveles de consistencia.

En virtud de las transformaciones en el estilo de desarrollo, que incluyen la presencia de nuevos agentes en la prestación de servicios sociales, junto a las propias de la transición demográfica, la



política social se encuentra ante nuevos escenarios y exigencias: pertinencia, impacto, eficiencia, calidad, integralidad, fortalecimiento de las capacidades de rectoría y regulación, entre otros.

De manera sintética, podría decirse que el gran reto que tiene Costa Rica hacia delante es el impulso de una reforma social armónica con las transformaciones económicas capaz de preservar y perfeccionar el aparato de bienestar gestado en el largo plazo con el concurso de varias generaciones y profundizar así en su experiencia de nación de alto desarrollo humano que ha seguido una senda propia — “a la tica” — en materia de reforma y política económica y social.

Manuel Barahona es Profesor de la Escuela de Economía, Universidad Nacional, y co-editor de la revista electrónica, *Democracia Digital*, Costa Rica. Ludwig Güendel es Director del Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS), y Profesor de la Escuela de Sociología, Universidad Nacional, Costa Rica. Carlos Castro está afiliado al Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.



## 1. Introducción

Costa Rica es un pequeño país ubicado sobre un segmento del istmo centroamericano, entre el Mar Caribe y el Océano Pacífico, con una extensión de 51,100 kilómetros cuadrados. El territorio nacional se encuentra organizado para efectos administrativos en siete provincias, 81 cantones y seis regiones de planificación. Su población sobrepasa los 4 millones de habitantes (cuadro 2, anexo), residiendo en zonas urbanas tres de cada cinco habitantes. Es un país en plena transición demográfica, proceso que se traduce en una atenuación del ritmo de crecimiento de la población, habiéndose alcanzado en el año 2002 la tasa de fecundidad de reemplazo. La relación entre personas menores de 14 años y de 65 años y más se ubica en 31.9. En la actualidad, Costa Rica se encuentra en la cúspide de su expansión juvenil, disfrutando de hecho de un bono demográfico, esto es, hay una mayor proporción de personas en edad de trabajar, lo que disminuye el peso de los dependientes, fundamentalmente niños y niñas. No obstante, ello mismo aproxima un nuevo problema: el aumento en el número de personas adultas mayores a futuro. En los 90, la dinámica demográfica del país se vio impactada por la creciente presencia de inmigrantes procedentes de Nicaragua, en virtud del deterioro en las condiciones y calidad de vida en esa nación (Morales y Castro 2002).

Costa Rica fue conocida como la colonia más pobre y atrasada adscrita a la Capitanía General de Guatemala. Hacia 1920 era la penúltima economía centroamericana en cuanto a magnitud del producto interno bruto (PIB). Desde mediados del siglo XX, Costa Rica figura en el tramo de países de ingreso medio del mundo, caso excepcional en Centroamérica (Bulmer-Thomas 1989). A la altura de los 90, la economía costarricense supera las restantes del área. Su PIB es superior en un 20 por ciento al de El Salvador y constituye más del 70 por ciento del de Guatemala. En el año 2002 el PIB per cápita de Costa Rica multiplicaba por 2.1 el de El Salvador, por 2.3 el de Guatemala, por 5.2 el de Honduras y 7.4 el de Nicaragua (CEPAL 2003).

Para el año 2003, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Costa Rica se ubica en el lugar número 42, que corresponde al grupo de países con un desarrollo humano alto, sólo superado en América Latina por Argentina (lugar 34) y Uruguay (lugar 40), mientras que el resto de países de Centroamérica se clasifican en un nivel de desarrollo humano medio (cuadro 1, anexo).

Todo lo anterior hace de Costa Rica un caso interesante de estudio, un laboratorio quizás, en materia de desarrollo e inversión social. En ese sentido, el presente documento pretende contribuir a:

- Sistematizar la experiencia de Costa Rica como un caso paradigmático de nación que goza de altos niveles de desarrollo social y humano simultáneamente con condiciones de estabilidad política, a pesar de compartir con otros países periféricos muchas características e insuficiencias económicas.
- Establecer las especificidades del estilo de desarrollo que han determinado ese resultado.
- Examinar las reformas sociales en curso, relevar sus impactos y los desafíos que ellas plantean.

Desde el punto de vista de la organización de los contenidos, el documento ha sido estructurado en seis secciones incluyendo esta introducción, además de un anexo y la bibliografía. La segunda sección pasa revista al proceso que condujo al Estado costarricense a un decidido involucramiento en la satisfacción de necesidades sociales. Seguidamente se analizan los principales hitos en el desarrollo y la política social en la etapa desarrollista que siguió el país desde el inicio de los 50 hasta inicios de los 80. En esa década, el país es sacudido por una profunda crisis cuyas consecuencias sociales se detallan en la cuarta sección. La quinta sección, núcleo principal del trabajo, explora las vinculaciones entre las transformaciones económicas asociadas a la instauración de un nuevo modelo de desarrollo y las experimentadas en el diseño y la ejecución de la política social, subrayando el carácter heterodoxo de las reformas. En la sexta sección, se esta-

blecen las conclusiones principales. El trabajo culmina con un anexo estadístico y la sección de bibliografía. El anexo incorpora una selección de cuadros y gráficas capaces, per se, de brindar una panorámica general del país y de los cambios experimentados en los principales indicadores sociales y económicos en el mediano y largo plazos. En la línea cuantitativa, es altamente recomendable la consulta de las tablas comunes con series de datos sobre población, fuerza de trabajo, gasto social, etc. que favorecen una perspectiva comparada de los países latinoamericanos bajo análisis por el Proyecto de UNRISD. Es oportuno indicar que en el desarrollo de este estudio se tomó como base el artículo de Barahona, Sauma y Trejos (1999), que es objeto de revisión y ampliación en lo pertinente.

## 2. Génesis del estado social de derecho<sup>1</sup>

En los primeros años de su vida independiente, Costa Rica logró sortear la oleada de convulsiones políticas que tipificó las otras naciones centroamericanas, manteniéndose distante de los procesos integracionistas resumidos en la aspiración por establecer una República Federal (1823–1840). Sin obviar sus quebrantos, la estabilidad política interna—explicada por la capacidad de compromiso de sus élites políticas—se convirtió así en un activo relevante de la evolución democrática de la nación en el largo plazo y de la creación de un marco institucional robusto, estableciendo un entorno favorable para el impulso y un aprovechamiento más intenso de los procesos tempranos de inserción al mercado mundial mediante el cultivo de café (Acuña y Molina 1991). Otro elemento diferenciador del país en el istmo, es que la integración de la sociedad costarricense acontece alrededor de economías de pequeña escala<sup>2</sup> y con una frontera agrícola abierta hasta mediados del siglo XX.

A la temprana vocación exportadora (una perspectiva de apertura, dicho en términos coetáneos) y a la estabilidad política, se sumaría un tercer factor distintivo: la preocupación por lo social. En efecto, en la medida en que el Estado costarricense fue consolidándose como un Estado moderno, la importancia de la atención a las necesidades básicas de la población fue creciendo. En 1824, la Junta Gubernativa formuló el principio de que “la instrucción pública es la base y principal fundamento de la felicidad humana y prosperidad común.” Más adelante, en 1886, cuando el proyecto liberal adquirió cuerpo y configuró una vía de ingreso a la modernidad, se estableció por ley, el carácter gratuito y obligatorio de la educación primaria, con lo que empezó un proceso de alfabetización de la población.<sup>3</sup> Esto llevó al coordinador de la Misión Piloto del Programa de Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Germán W. Rama, a afirmar que Costa Rica “es la única sociedad en América Latina que, siendo fundamentalmente agrícola y rural, generalizó la alfabetización y la educación primaria” (BID 1994:33).<sup>4</sup>

A comienzos del siglo siguiente, el Estado continuó promoviendo, aunque de manera aislada y asistemática, algunas iniciativas en el campo social. En el área de la salud pública se organizaron programas dirigidos a atender enfermedades transmisibles como la anquilostomiasis y la tuberculosis, las cuales desembocaron en la creación de la Secretaría de Salubridad Pública. En educación, se organizó la Secretaría de Educación que creó la Escuela Normal (para la formación de maestros) y fundó colegios e institutos de educación secundaria. Esta precoz inserción

<sup>1</sup> Por estado social de derecho entendemos una forma de Estado que engloba el imperio de la ley y la satisfacción de los requerimientos del desarrollo social con miras a garantizar el bienestar de las personas. Guardando las distancias del caso, y usándolo de manera laxa, lo podemos homologar al concepto de “estado de bienestar”. Es interesante destacar como la trayectoria de la política social y la discusión actual sobre su reforma, pasa por el tema de la mejor forma de encarar las tareas del Estado en materia de desarrollo, bienestar y redistribución como se verá a lo largo del documento.

<sup>2</sup> Sin caer en el mito de la “democracia rural” ligado a la historiografía tradicional costarricense, una mejor distribución de la propiedad agrícola estuvo a la base del despegue de la actividad cafetalera en la parte occidental del Valle Central. El asalariamiento y la proletarianización en el agro vendrán mediados por la expansión de la actividad bananera—controlada por capital norteamericano—y del café en la zona oriental de dicho valle, procesos que tienen lugar al final del siglo XIX (Acuña y Molina 1991).

<sup>3</sup> Este proceso ha sido documentado por varios investigadores entre los cuales podemos citar a Seligson et al. (1996) y Fischel (1987).

<sup>4</sup> En 1892 un 70 por ciento de la población del país era analfabeta (Dengo Obregón 1995:112), cifra que se redujo a un 21.2 por ciento en 1953, 14.3 por ciento en 1963, 10.2 por ciento en 1973, 6.9 por ciento en 1984 y 4.8 por ciento en 2000 (cifras censales, cuadro 5, anexo).

en lo social se vio complementada en la década de los años 20 con otras medidas como el establecimiento de los seguros de riesgos laborales (Banco Nacional de Seguros, actualmente Instituto Nacional de Seguros, 1924); la regulación de las relaciones laborales (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 1928); el impulso a la creación de un seguro social de modelo bismarquiano, que finalmente no pudo materializarse; y la protección de la niñez abandonada (Patronato Nacional de la Infancia, 1930).

Estas acciones se desarrollaron en el contexto del surgimiento de los primeros movimientos sociales urbanos y de partidos políticos de ideología anarquista y socialista y de la pérdida de influencia política del estamento militar, cuya última expresión fue el breve Gobierno dictatorial de los hermanos Tinoco de 1914 a 1917, un lunar en la trayectoria democrática que tiende a consolidarse de 1889 en adelante. La expresión popular de que Costa Rica es un país de "más maestros que soldados" resume el resultado de la declinación del estamento militar. Sin embargo, debe considerarse que esto es cierto sólo a partir de la década de los años 30 del pasado siglo. De hecho, durante la era liberal los gastos en coerción fueron más importantes que los gastos en instrucción pública (Quesada 2003:3). La reversión de esta tendencia luego de la Guerra Civil de 1948 y la abolición del Ejército en 1949 es una de las claves para entender las especificidades del modelo costarricense.<sup>5</sup>

Adicionalmente, en las décadas de 1930 y 1940 el contexto sociopolítico se caracterizó por la presencia de un fuerte debate ideológico y social que enfrentó diversos proyectos políticos, aunque debe subrayarse que existía una interesante coincidencia entre todas esas fuerzas y actores acerca de la importancia atribuida al fortalecimiento de lo social y de la democracia liberal como aspiración nacional. En efecto, un repaso por la evolución política de 1929 en adelante sugiere la existencia de un "código común" entre las distintas fuerzas sociales y políticas que por cierto competían y se enfrentaban entre sí (Solís 1992), sustrato favorable a un programa de reformas.

Una de estas iniciativas que desembocarían finalmente en la conformación de un estado social de derecho surgió con mayor fuerza a partir de los años 40. En esta época la Iglesia Católica, el Partido Comunista y sectores de la clase dominante que adscribían las tesis socialcristianas, alcanzaron una alianza que les permitió obtener en dos ocasiones el triunfo electoral. Esta propuesta se articuló en torno a cuatro hitos fundamentales: la apertura de la Universidad de Costa Rica (1941), la incorporación del capítulo de Garantías Sociales en la Constitución Política del país (1942), la aprobación del Código de Trabajo (1943) y la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (1943). En esta fase de la política social, bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo, prevalecía una visión jurídica de la temática. Las acciones desplegadas fueron de acotada cobertura (la población asalariada urbana representaba la población meta)<sup>6</sup> y no correspondían a una concepción global del desarrollo social. Sin embargo, se presentaron importantes avances en la calidad de vida de la población en virtud de la adopción de los adelantos en materia de tecnología sanitaria, entre los que sobresalen una ganancia de nueve años en promedio en la esperanza de vida al nacer y una significativa reducción de la mortalidad infantil, que descendiendo de los tres dígitos alrededor de 1950 (Trejos 1991:76), según se ilustra en la gráfica 1 del Anexo Estadístico.

<sup>5</sup> Más allá de la en sí misma significativa liberación de recursos para la inversión social, la ausencia de Ejército es condición y garantía de una forma de convivencia democrática sustentada en la civilidad (predominio de lo civil y el respeto a los derechos cívicos y políticos) y telón de fondo de un marco institucional estable con transparencia en el juego electoral y alternancia en el poder de las fuerzas políticas. Correlato de ello, la política exterior costarricense conlleva una vocación pacifista, vislumbrada en la Proclama de Neutralidad (1983)—formulada vía Decreto Ejecutivo—pero cuya más preclara expresión es el papel jugado por Costa Rica en los años 80 en las negociaciones que conducirían a la firma del Plan de Paz para Centroamérica (1987), que puso fin a los conflictos bélicos en la región, y que significó la concesión del Premio Nobel de la Paz a Oscar Arias Sánchez, Presidente de la República en ese momento, vocación que se ve eclipsada en la coyuntura reciente por la decisión del Presidente Pacheco de adherir el país a la "coalición" encabezada por los Estados Unidos en la guerra contra Iraq (2003).

<sup>6</sup> En sus inicios el Seguro Social solamente cubría a los trabajadores asalariados con un número de días laborales al año superior a los 180 (excluyendo de hecho a los trabajadores temporales agrícolas) y que residían en las principales ciudades del Valle Central (Rojas 1980:52).

### **3. La política social en un contexto desarrollista: De los años 50 a los albores de los 80**

El debate sobre la mejor forma de conducir los destinos del país que venía desarrollándose a lo largo de la primera mitad del siglo XX entre los diferentes grupos sociales y políticos, se zanjó con la guerra civil de 1948, la cual enfrentó a comunistas y socialdemócratas aliados con diferentes facciones de la clase dominante. De ahí surgió la llamada Segunda República que recogió la perspectiva de los segundos como vencedores y tuvo la particularidad no sólo de preservar la institucionalidad social emergida en los años 40, sino también de construir una visión más global e integrada del proceso de desarrollo que articuló la reforma económica,<sup>7</sup> la reforma social y la reforma política<sup>8</sup> en una única perspectiva. Con el ascenso de nuevos actores al poder del Estado, éste asume un rol protagónico en la promoción del desarrollo e institucionalizó, en definitiva, la política social, la cual dejó de ser una actividad formal y asistemática, como era concebida en la era liberal, para transformarse en un resultado del reconocimiento de derechos sociales. Al respecto, Garnier e Hidalgo (1991:25) afirman que “si algo distingue a la transformación alcanzada por Costa Rica a partir de los años 40 fue el papel privilegiado concedido a la cuestión social. Nunca antes en la historia del país se realizó un esfuerzo tan sostenido, sistemático y comprensivo por utilizar al Estado como el principal promotor—directo e indirecto—del desarrollo social.”

Es así como se consolidó la presencia estatal en los campos de educación y salud, se expandió la seguridad social, y se inició un proceso de participación del Estado en nuevas áreas como la formación profesional, el suministro de agua potable y electricidad, la construcción de viviendas y la entrega de tierras. Así, se crearon una serie de instituciones dedicadas a atender las necesidades de la población, además de que se fortalecieron las ya existentes. Por el lado de programas específicos, resalta la oportuna asignación de recursos presupuestarios y el carácter universalista de su ejecución, lo cual impregnó un sentido de equidad al proceso.

En la etapa inicial de las reformas, éstas se concentraron en el fortalecimiento de las áreas sociales más tradicionales vinculadas con la garantía de la supervivencia y el desarrollo de la productividad de la fuerza de trabajo, de ahí que el fortalecimiento de la infraestructura de servicios básicos fuese prioridad del Estado. En este contexto se crearon importantes instituciones dentro de las que deben subrayarse la Dirección General de Asistencia Médico Social (1950), el Consejo Superior de Educación (1951) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1954). En 1957 se aprobó la Ley Fundamental de Educación, aún vigente, en la cual se establecieron los fines de la educación costarricense y, posteriormente, la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública (MEP). Estas acciones respondieron a los cambios propuestos en la Constitución Política aprobada en 1949, que definió la educación como un derecho de todos los costarricenses, y sentó las bases para el desarrollo de un sistema educativo integral y correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria. Para hacer viables estas reformas, fueron establecidas las previsiones del caso en lo concerniente a su financiamiento con fondos públicos.

Además, se impulsaron la nacionalización bancaria de 1948, la nacionalización del Instituto de Defensa del Café, que pasó a llamarse Oficina del Café, así como la creación del Consejo Nacional de Producción y del Instituto Costarricense de Electricidad en 1949, las cuales, si bien son acciones centradas más bien en la regulación de las relaciones económicas y no constituyen, en sentido estricto, políticas sociales, crearon bases para la modernización y diversificación de la economía, la integración territorial y la movilidad social de sectores sociales y grupos productivos emergentes.

<sup>7</sup> En el campo económico se inició una transformación y diversificación productiva, con énfasis en el desarrollo de la industria en el marco de un modelo de sustitución de importaciones, complementario al modelo agroexportador prevaleciente.

<sup>8</sup> Se fortalece el sufragio universal con la inclusión de las mujeres y la transparencia en la competencia político-electoral mediante la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, el reforzamiento en la división de poderes, y la creación del sector descentralizado del Estado.

En 1963 se inició la reforma de la educación secundaria, orientada principalmente a la ampliación de la cobertura en colegios y liceos (gráfica 3, anexo).<sup>9</sup> Junto a ello, durante la década de 1960 continuó la expansión de la primaria (especialmente en área rural), la preescolar y la educación de adultos. El impacto de estas medidas se refleja en los indicadores educativos, que muestran una importante reducción en las tasas de analfabetismo (urbana y rural), aumentos en las tasas de escolarización, así como del número promedio de años de estudio de la población en general, y por ende, una mejoría del nivel educativo de la población económicamente activa. En esta última dirección, un hito relevante es la creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) (1965), institución pública responsable de la formación para el trabajo de cara a un modelo de desarrollo más complejo que el agroexportador.

En los años 60 el Estado incursionó en nuevas áreas del quehacer social, acometiendo la creación de seis instituciones: el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (1961, originalmente Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) (1961, originalmente Instituto de Tierras y Colonización), el Patronato Nacional de Rehabilitación (1965), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (1967), la Escuela Normal Superior (1967, con base en la Escuela Normal de Heredia fundada en 1915), y la Escuela Centroamericana de Ganadería (1969).

En el decenio siguiente el país alcanzó la consolidación de la reforma social iniciada en los 40 mediante la universalización de los servicios de atención social, particularmente salud y educación, y el desarrollo de un área dedicada a la asistencia social. Este proceso tuvo lugar en un período de fortalecimiento de las instituciones democrático-liberales y de una ampliación sin precedentes del aparato del Estado, la cual abarcó, inclusive, incursiones en el campo productivo.<sup>10</sup>

En el caso del sector salud, se delimitaron con precisión las esferas de acción del Ministerio de Salud y de la CCSS, correspondiéndole al primero lo relativo a la atención primaria de la salud, y a la CCSS todo lo concerniente a los niveles secundario y terciario de atención. En 1973 el Ministerio de Salud inició la ejecución del programa de atención primaria de la salud en área rural, con el objetivo de ampliar la cobertura de la población sin acceso a la red de servicios de salud, y que hasta entonces recibía atención ocasional y limitada mediante el Programa de Unidades Móviles Médicas. En esta experiencia se utilizó inicialmente la infraestructura creada para el control y prevención de la malaria en las décadas anteriores, así como las unidades móviles, y en los años posteriores se construyeron un gran número de Puestos y Centros de Salud. En 1976, el programa se extiende hacia el área urbana. Asimismo, la CCSS, gracias a una ingeniosa estrategia actuarial planteada desde la década anterior, alcanza la universalización de los servicios médicos. Esta ampliación también alcanza el Sistema de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, que inclusive incorpora un programa dirigido a los pobres con financiamiento del Estado. En 1980 la cobertura del Régimen de Enfermedad y Maternidad de la CCSS alcanzó a un 75.7 por ciento de la población, mientras que 30 años antes esta cifra era apenas de un 8 por ciento (gráfica 2, anexo).

En materia educativa se dieron importantes avances en la educación secundaria, especialmente técnica, y un auge sin precedentes en la educación superior mediante la creación de tres nuevas universidades y de tres instituciones de educación superior parauniversitaria públicas. Por otro lado, en el segundo lustro de los años 70, se estableció la primera universidad privada.

Otra característica importante de este período, es que también tomó forma una mayor preocupación por la equidad y la atención de la pobreza a raíz de los primeros síntomas de descompo-

<sup>9</sup> La tasa bruta de cobertura en la educación secundaria aumentó de un 17.4 por ciento en 1957 a un 36.4 por ciento en 1970 y un 60.6 por ciento en 1980. En la educación primaria la cobertura ya era relativamente alta en 1957, un 91.5 por ciento, y alcanzó el 100 por ciento a mediados de los años 60 (MEP 2001).

<sup>10</sup> La Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) creada en el año 1972 incursionó en actividades empresariales competitivas con la empresa privada tales como la producción de azúcar, cemento, fertilizantes y aluminio, entre otros. En 1984 poseía 15 empresas subsidiarias y estaba asociada a 21 empresas más (Sojo 1991:68-69).

sición social generados por los efectos de la crisis del petróleo y del proceso de industrialización y urbanización iniciado dos décadas atrás. Se fortalecieron los movimientos sociales urbanos, creció el nivel de conflictividad social en las áreas rurales, principalmente en las zonas bananeras, y se agudizó la discusión sobre lo social en el país. Ello en un contexto donde la situación social y política de la región centroamericana comenzaba a tornarse difícil y a tener influencia en la sociedad costarricense.

Esta preocupación por los efectos sociales y políticos de las nuevas manifestaciones de la pobreza, particularmente en la ciudad, condujeron a la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971 y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1974, pionero en América Latina en materia de Fondos de Inversión Social, mediante el cual se financian, entre otros, programas de alimentación complementaria a escolares y otros grupos, de salud rural—incluyendo la construcción de acueductos rurales—y el otorgamiento de pensiones no contributivas a familias en condición de pobreza. Ambas instituciones en conjunto con los programas en el campo de la salud y de la educación y otros en el campo productivo como el Consejo Nacional de la Producción y el IDA, conformaron una política de atención a la pobreza que complementó los servicios de atención universal y la política expansiva de crédito y salarios, los cuales condujeron a una política de desarrollo integrada.

Esta última, si bien no compensó el crecimiento de la desigualdad provocada por la mayor concentración de la riqueza en el campo y en la ciudad, sí la atenuó, propiciando una sociedad costarricense en la que la clase media<sup>11</sup> se vio fortalecida y contribuyó a conformar una nación más integrada social y políticamente que en el resto de la región latinoamericana.

En efecto, el fortalecimiento del Estado en general y en particular de la política social condujo a la ampliación de los sectores medios, los que hacia 1970 representaban un 22 por ciento de la estructura social vista desde una óptica ocupacional, duplicando el peso relativo que exhibían 20 años atrás (Trejos 1991:79). También fue significativa la expansión de los estratos bajos del área urbana (39 por ciento), los cuales incrementaron su peso relativo en la estructura social en 11 puntos porcentuales entre 1950 y 1970 a raíz de los procesos de industrialización, modernización y urbanización del país. En el imaginario colectivo costarricense se arraigó la idea de Costa Rica como un país de clase media. La expansión de los sectores medios y de los trabajadores manuales urbanos continuó a lo largo de los 70 pero a un ritmo más pausado (en los albores de los 80 representaban un 26 por ciento y un 43 por ciento de la estructura social, respectivamente), residiendo el énfasis en las actividades de servicios. Esto último constituye un indicio de la ampliación de actividades microempresariales y cierto nivel de crecimiento de la informalidad urbana.

Como resultado, a finales de los años 70 el país había mejorado significativamente en materia de desarrollo social, gracias al éxito acumulado en programas de salud y educación a los que se dio continuidad en el tiempo, a la expansión de las áreas sociales con participación estatal, y los programas de combate a la pobreza que emergieron en los 70 propiamente, todo en un marco de adecuada asignación de recursos presupuestarios<sup>12</sup> y de gran equidad, pues predominó el énfasis promocional y universalista de las políticas, procurando incluir a toda la población dentro de los servicios sociales. En este sentido, puede calificarse al decenio de los años 70 como la “década de oro” de la política social.

<sup>11</sup> Tomando en cuenta esencialmente criterios socio-ocupacionales, los sectores medios en Costa Rica están compuestos por las llamadas ocupaciones de “cuello blanco”, es decir los profesionales y técnicos y las distintas categorías de trabajadores administrativos (Castro 1995). Pueden incluirse también los propietarios de industrias, comercios y negocios de servicios orientados al mercado interno, y un segmento con vinculaciones al mercado internacional (pequeños y medianos productores de café nucleados en cooperativas, por ejemplo). En la actualidad, el tema de los sectores medios presenta dos grandes vertientes. Por un lado, el análisis de la vigencia y futuro de los sectores medios tradicionales. Por otro, la eclosión de nuevos sectores medios estructurados al calor de los procesos de promoción de exportaciones y apertura económica (Cordero 2004).

<sup>12</sup> El gasto público social pasó de cerca del 9 por ciento del PIB en 1950 a algo más del 20 por ciento a finales de los años 70 (Garnier et al. 1997). Este gasto además fue financiado la mayoría de las veces con impuestos de afectación específica que redujeron su vulnerabilidad. No obstante, en su conjunto, las finanzas públicas siempre fueron deficitarias, lo que finalmente llevó al ajuste fiscal de inicios de los 80.



La evolución de los principales indicadores sociales entre 1950 y 1980 dejó claramente en evidencia el avance obtenido: aumento en la esperanza de vida al nacer, reducción en la tasa de mortalidad infantil, aumento en el porcentaje de nacimientos con atención médica, reducción en la tasa de desnutrición, aumento en el acceso a servicios de agua potable y evacuación de excretas, aumento en la cobertura de los sistemas de educación, salud y pensiones, aumento en las tasas de escolarización, reducción en la tasa de analfabetismo y aumento en la educación promedio general y de la fuerza de trabajo, entre otros. En el Anexo Estadístico (cuadros del 1 al 5 y gráficas del 1 al 7) se presenta un grupo seleccionado de indicadores que muestran algunos de los principales avances en el desarrollo humano de Costa Rica en el período citado.

Por otra parte, hay una importante reducción de la pobreza medida por ingresos, descendiendo del 50 por ciento estimado para inicios de la década de 1960, a 39 por ciento a inicios de los años 70 y a 25 por ciento a finales de esa década.<sup>13</sup> Este mejoramiento de las condiciones de vida del grueso de la población en un contexto económico favorable, permitió la ampliación de la ciudadanía, la integración social y provocó una importante movilidad social ascendente. Desde una perspectiva de género, es de destacar que este mejoramiento incluyó el empoderamiento de las mujeres cuya participación en la fuerza laboral y en la arena política ha venido ganando terreno de manera sistemática.<sup>14</sup>

A manera de síntesis cabe decir que entre 1950 y 1980, Costa Rica cimentó un estilo de desarrollo en lo social sustentado en la ampliación de la esfera de intervención pública, cuyo pivote fue el establecimiento de la educación y la salud como servicios fundamentales para toda la población, y la activa participación del Estado tanto en ellos como en otros servicios relevantes para el mejoramiento del nivel de vida de la población directa e indirectamente (agua potable y electricidad, por ejemplo), y en los últimos años del período, el apoyo a los sectores más pobres, como resultado de una política explícitamente redistributiva, cuya factibilidad estuvo mediada por los niveles de crecimiento económico obtenidos previamente.<sup>15</sup>

Ahora bien, tres aspectos deben ser tomados en cuenta para explicar los alcances y límites de esta evolución del modelo social costarricense. Por una parte, que la situación económica prevaliente durante ese período, caracterizada por elevadas tasas de crecimiento de la producción nacional y del empleo, bajos niveles de inflación, salarios mínimos crecientes, bajos niveles de desempleo y, especialmente en los últimos años, gran acceso a los recursos externos mediante endeudamiento; permitió financiar un gasto social elevado (en términos del PIB) y creciente, pero que resultó insostenible en virtud de las debilidades inherentes a la estructura productiva del país, que se evidenciaron nítidamente y con intensidad inusitada en los albores de la década de 1980.

Por otra parte, desde la política social se fomentó la creación de instituciones sociales con competencias específicas, aunque, en algunos casos, con poca coordinación entre ellas, e inclusive con algunas duplicaciones. Desde ese punto de vista, sería erróneo hablar de un modelo de desarrollo social preconcebido nítidamente en cuanto a la forma práctica (es claro que ésta se fue definiendo con arreglo al rol asignado al sector público y a la identificación del orden de prioridades), mas no así respecto al objetivo superior vinculado al bien común, al bienestar de las mayorías. Debe resaltarse también que parte importante del éxito alcanzado en materia de desarrollo social se debió a la consolidación en las instituciones de un cuerpo técnico y profesional

<sup>13</sup> El primer dato es para 1961 y corresponde a Piñera (1978), y los otros dos a estimaciones del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (1988) para 1971 y 1977.

<sup>14</sup> Es importante señalar que Costa Rica es signatario de los principales compromisos internacionales a favor de las mujeres, y cuenta con legislación avanzada en la materia como la Ley de Igualdad Real, aprobada en 1990. La introducción de un mecanismo de afirmación positiva como las cuotas en la legislación electoral ha contribuido a elevar la participación femenina en el parlamento. En la actualidad, 20 de los 57 escaños parlamentarios corresponden a mujeres. En el caso de los gobiernos locales, el panorama empero es muy distinto. De 81 cargos de Alcalde definidos por elección popular en diciembre de 2002, tan sólo siete fueron alcanzados por mujeres, que ostentan el 56 por ciento de las Subalcaldías.

<sup>15</sup> De un inventario de programas de apoyo a los pobres realizado por Trejos et al. (1994) se concluye que tres de cada cinco programas se establecieron antes de los 80 y su mayoría durante el decenio de los años 70, lo cual revela la importancia del legado de ese período al ulterior desarrollo social costarricense, pero también las dificultades para avanzar en la renovación de los programas vigentes.

que supo impulsar las políticas, más allá de las particulares circunstancias de su surgimiento, imprimiéndole sostenibilidad a sus acciones y resultados.

#### **4. La crisis del modelo de sustitución de importaciones: Sus consecuencias sociales**

Distintos factores confluyeron en la crisis económica que se tornó visible a partir de 1979 y que alcanzó su mayor intensidad en 1982. En primer lugar, los desequilibrios internos de un esquema de desarrollo en el que el consumo interno y el gasto fiscal superaban sistemáticamente la capacidad exportadora y los ingresos fiscales, habían llevado tanto a una pérdida del dinamismo como a un estrangulamiento que se refleja en los desbalances externos y en los fiscales. Entre las causas externas sobresale el deterioro de los términos de intercambio, ya que luego de un lento proceso de deterioro (período 1950-1979), cayeron abruptamente en dos años; la recesión internacional que estanca las exportaciones en 1981 y las redujo significativamente en 1982; el comportamiento del sistema financiero internacional que, luego de una disposición para asumir riesgos crecientes en Costa Rica, redujo la disponibilidad de recursos y eleva las tasas de interés, lo que desemboca en la crisis de la deuda; y la crisis económica y política centroamericana que comprime el comercio y la inversión extranjera y local. En el ámbito local, la difícil situación externa no tuvo como contrapartida una política económica oportuna y coherente, lo que aceleró la crisis y amplificó sus consecuencias. Se buscó evadir el ajuste a través del financiamiento externo e interno cada vez más oneroso. Con ello se aceleró la inflación y se perdió el control sobre instrumentos de política claves como el tipo de cambio y la tasa de interés.

Los efectos macroeconómicos de ese ajuste se resumen en una caída en dos años del 10 por ciento del PIB per cápita y del 20 por ciento en el consumo privado per cápita, una duplicación en las tasas de desempleo abierto y subempleo en 1982, y una pérdida del poder adquisitivo de los salarios del orden del 22 por ciento anual en promedio para los años del período.<sup>16</sup> Los precios más que se duplicaron y el tipo de cambio aumentó en más de tres veces. El fuerte impacto sobre el mercado laboral se tradujo en un significativo aumento de la pobreza, que llegó a afectar en 1982 a más de la mitad de los hogares del país.

En el caso de la política social, la ausencia de mecanismos capaces de generar el financiamiento sistemático de la inversión social, llevó a una difícil situación de las finanzas públicas que obligó, en el contexto de una crisis fiscal, a reducir significativamente el gasto público, lo cual impactó al sector social, aunque, como se verá más adelante, no fue el sector más afectado. Las instituciones se vieron obligadas a recortar el presupuesto de los programas que ejecutaban, lo que se tradujo en pérdida de cobertura de algunos programas, y deterioro en la calidad de muchos. Además se redujeron sustancialmente las inversiones: se dejaron de construir nuevas edificaciones y de comprar nuevos equipos, e inclusive no se repararon equipos básicos y obras de infraestructura se deterioraron por no recibir el mantenimiento mínimo.

Una serie de gasto público social para 1980-1996 realizada por Sauma y Trejos (1999), muestra que este gasto tuvo una importante caída en 1981 y 1982, superando el 30 por ciento en cuanto al gasto social total, y alcanzando casi el 40 por ciento en el gasto social per cápita. El gasto social con respecto al PIB disminuyó de un 20.7 por ciento en 1980 a un 15.2 por ciento en 1982, es decir, una caída de un 25 por ciento en un período de dos años.

Vale destacar que en este período se mantuvo la prioridad fiscal del gasto social, aunque dentro de un escenario de contracción del gasto, elemento indicativo de la importancia atribuida al compromiso con los sectores medios y a la preservación de la estabilidad política. Así, el gasto

<sup>16</sup> La caída del salario promedio fue de un 40 por ciento entre 1980 y 1982 (-4.1 por ciento en 1980, -10.9 por ciento en 1981 y -29.0 por ciento en 1982). El desempleo aumentó de un 5.1 por ciento como promedio de 1976-1979 a un 8.7 por ciento en 1981 y un 9.4 por ciento en 1982. La inflación de 7.8 por ciento para 1976-1979 aumentó a un 17.8 por ciento en 1980, 65.1 por ciento en 1981 y 81.8 por ciento en 1982. La deuda pública externa se multiplicó por 3.7 entre 1979 y 1983. El déficit del sector público llegó a un 13.7 por ciento del PIB en 1981 (Rovira Mas 1980:44).

social como porcentaje del PIB solo perdió 5 puntos entre 1980 y 1982—contra 10 puntos del gasto total—y su peso dentro de este último pasó del 66 por ciento en 1980 al 72 por ciento en 1982. Las inversiones en infraestructura fueron las que más se sacrificaron, junto con el pago de intereses de la deuda (Sauma y Trejos 1999).

La crisis económica significó un punto de inflexión que obligó a los encargados de formular políticas a repensar el lugar que ha tenido “lo social” en el proceso de desarrollo de la nación. La naturaleza de la crisis y principalmente la manera como fue tratada, condujo a redefinir las prioridades de la política social, reformular los enfoques y rediseñar las instituciones. Esta redefinición de prioridades constituyó una ineludible respuesta a los efectos acumulados de una lenta erosión del pacto social en el que se fundamentó el aparato de bienestar. Al respecto, conviene observar que hacia mediados de los 70, precisamente coincidiendo con el cierre del período “de oro” de la política social y de auge de la sustitución de importaciones, empezaron a despuntar voces que proponían la reconfiguración del Estado interventor y el fortalecimiento de la iniciativa privada.

La crisis dio la oportunidad para que muchas de estas propuestas tuviesen legitimidad y adquirieran forma técnica en formulaciones más desarrolladas que las simples denuncias o críticas externas de las que derivaron originalmente. Fórmulas que tomaron cuerpo en un instintivo rechazo hacia el intervencionismo estatal, justificado en los recientes y redivivos argumentos esgrimidos por la neoliberal Asociación Nacional de Fomento Económico que apuntaban hacia un Estado mínimo. Los años 80 fueron escenario de una crítica constante y sistemática hacia las instituciones del Estado.

La salida al agotamiento del modelo de desarrollo, sin embargo, no devino en un achicamiento del Estado, ni en una reducción del gasto y de las políticas sociales, según lo preconizado por la ortodoxia económica que se plasmaría en el Consenso de Washington. La privatización y cierre de entidades públicas en sentido estricto se concentró en el desmantelamiento de las empresas de CODESA, eje del llamado Estado empresario.<sup>17</sup> La institucionalidad política fue lo suficientemente sólida como para soportar este primer embate. En consecuencia, las “recetas” neoliberales fueron filtradas y limitadas en sus alcances, al punto de obtenerse una mezcla que ha sido denominada como un ajuste heterodoxo y gradualista, congruente con las características de los arreglos de convivencia o pacto social que se conformó con posterioridad a la Guerra Civil de 1948 (la Segunda República) y la acendrada tradición democrática del país. Adicionalmente, hubo factores externos que contribuyeron decisivamente en impulsar este enfoque como la asistencia financiera estadounidense durante los años 80 a raíz de la crisis centroamericana y, posteriormente, el incremento internacional de los precios de los principales productos de agroexportación.

## 5. Reforma social y política social en la transición hacia un nuevo estilo de desarrollo

### *Cambios en la política social durante la fase de estabilización*

A la Administración Monge (1982–1986) le correspondió desarrollar una política de estabilización económica e iniciar la reorientación del modelo productivo. En lo fundamental, procuró restablecer los equilibrios macroeconómicos acompañando el proceso de políticas de apoyo a sectores empobrecidos que permitiesen la reactivación del aparato productivo, recuperar el poder adquisitivo de los salarios y mejorar las condiciones de empleo. En materia salarial, se introdujo un mecanismo de indexación.

<sup>17</sup> Las empresas de CODESA deficitarias fueron cerradas, otras fueron traspasadas al sector público y sus dos empresas más exitosas (Cementos del Pacífico y Fertilizantes de Centroamérica) fueron privatizadas mediante un esquema democratizante (venta a cooperativas) pero finalmente fueron compradas por empresas transnacionales (Villasuso 2000:30).

El énfasis durante esta fase en materia social se puso en el diseño y ejecución de acciones de compensación social, que privilegiaron la atención en sectores afectados de manera directa por la crisis y los mismos procesos de estabilización (Trejos 1991). Si bien el país ya venía ejecutando una política de atención de la pobreza desde comienzos de los años 70, el nuevo contexto de crisis y la perspectiva de cambio en el estilo de desarrollo planteaba nuevos y complejos retos.

A tono con esas orientaciones, desde 1983 se impulsó un Plan de Compensación Social, utilizando recursos del FODESAF y de la cooperación internacional. El plan asignó recursos al financiamiento de un programa de subsidios por empleo, ayuda temporal en alimentos y otros de apoyo productivo a sectores pobres tanto de zonas urbanas como rurales (Villasuso 1992).

El empobrecimiento experimentado como consecuencia de la crisis de inicios de los 80 trajo algo más que aumento de la privación material: generó un tipo de pobreza con exclusión y provocó el surgimiento de “patologías sociales” desconocidas o el fortalecimiento de otras que no tenían un significativo impacto en la vida colectiva de la población, como la violencia intrafamiliar. Estas nuevas urgencias obligaron a las autoridades gubernamentales a fortalecer la asistencia directa a los pobres y abandonar, en cierto sentido, una visión más integrada de atención a la pobreza que procuraba articular la política económica, particularmente la política productiva, y la política social.

En el plano organizacional, las intervenciones para hacer frente al problema de la pobreza, exigieron de un nivel de coordinación mayor en lo social, lo que condujo a la Administración Monge, sobre la plataforma de la planificación sectorial, a la conformación del Consejo Social o Gabinete Social, mucho antes que los mismos organismos internacionales lo propusieran como una medida para mejorar la capacidad de respuesta del Estado en América Latina ante la creciente demanda por servicios sociales.

La estabilización de la economía permitió el inicio de la recuperación de los niveles de inversión social y apuntalar financieramente a instituciones claves como la CCSS, el INA y FODESAF, lo que permitió minimizar el costo social del ajuste y hace de la experiencia costarricense un paradigma en el contexto latinoamericano, en el que diversos países se vieron envueltos en serias conmociones y turbulencias sociales ante la aplicación de programas de ajuste ortodoxos. Como bien señala el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

La crisis de los 80 ha permitido dejar claramente establecido la importancia que tiene un conjunto de instituciones del Estado costarricense que le diferencian del resto de los países de la región y que permitieron llevar a cabo una estabilización económica rápida y profunda con un mínimo de costo social que fue equitativamente distribuido entre los principales grupos sociales del país (PREALC 1990:57).

Respecto a la educación; la crisis, los cambios posteriores en el modelo económico y sus efectos sobre las oportunidades laborales generaron efectos negativos sobre este sector. La cobertura en el nivel secundario sufrió una fuerte caída durante gran parte de los años 80 y no se recuperó sino hasta finales de la década siguiente (gráfica 4, anexo).

### ***La política social del ajuste estructural en adelante***

Retomada la estabilidad macroeconómica, las políticas establecidas por la Administración Arias (1986–1990) concretaron el proceso de ajuste estructural a efectos de promover un cambio en la direccionalidad de la economía hacia la promoción de exportaciones fuera del área centroamericana. En materia de política social esta Administración estableció tres prioridades fundamentales. En primer término, la atención del problema de la vivienda, ámbito en el cual se había acumulado una fuerte deuda social, al proponerse la meta de construir 80,000 unidades habitacionales por año. Para viabilizar esa meta, se crea el Sistema Financiero Nacional para la

Vivienda y se instituye el Bono Familiar de la Vivienda, subsidio orientado a contribuir en la satisfacción de las necesidades de un techo digno para los sectores pobres.

En segundo lugar, y ante el acusado retroceso en materia de indicadores educacionales, se centró el interés en la calidad de la educación, aunque se avanzó poco en materia de cobertura, principal problema de poscrisis (Sanguinety 1988). Al respecto, se adelantaron una serie de medidas que incluían la incorporación de la informática en las escuelas, el restablecimiento de los exámenes de bachillerato en la educación secundaria y la aplicación de una prueba comprensiva para la aprobación del sexto grado de la primaria.

En tercer lugar, en materia laboral, se prosiguió con el subsidio por empleo y el impulso a programas para apoyo de la micro y pequeña empresa. La política salarial de la Administración Arias fue cautelosa, y si bien, se concertaron acuerdos en el sentido de realizar ajustes salariales cada vez que la inflación—medida por la variación en el índice de precios al consumidor—fuese mayor a un 7 por ciento, los salarios tendieron a caer en términos reales (Barahona 1997a).

También en el campo de la salud se inició un proceso de experiencias demostrativas con el intento de implementar el denominado *Modelo Inglés*, las cuales cristalizaron en varias modalidades de atención que incluyeron inicialmente la cooperativización de dos clínicas periféricas.<sup>18</sup> También se impulsaron los primeros esfuerzos por reordenar e integrar el sistema público, elementos que se constituyeron en antecedentes de la reforma del sector salud que se concretará en definitiva en 1994 (Guendel 1997).

Si bien el decenio de 1980 cerró con una nota más optimista, desde el punto de vista del desarrollo social, se trata de un período en el cual el ritmo de progreso se hizo más lento, estancándose muchos de los principales indicadores. Si bien hubo aciertos importantes en la conducción de la política social, no puede hablarse para este decenio, en sentido estricto, de un programa de reforma social si entendemos por tal un proceso pensado, dirigido a realizar cambios institucionales y conceptuales con objetivos precisos. En esa dirección, el punto de inflexión vendrá dado por el decenio siguiente donde se diseñan y ejecutan—con ritmos y resultados desiguales—procesos de reforma en los sectores sociales de actividad estatal.

En primer término, la Administración Calderón Fournier (1990–1994) aceleró la reforma económica y buscó con más fuerza inducir un enfoque de la política social apoyado en la focalización y la tesis del rol subsidiario del Estado. Esta gestión se caracteriza por la búsqueda de mecanismos de focalización del gasto y la transformación en las acciones de combate a la pobreza recurriendo a las transferencias y subsidios como elemento central de la estrategia. En particular se convirtió el Bono Familiar de la Vivienda en un subsidio gratuito y se crearon dos nuevos instrumentos: el bono alimenticio y el bono escolar. Por su parte, se mantuvo una política salarial mesurada al inicio de la Administración, aunque posteriormente se dieron elevados incrementos, especialmente en los salarios a los empleados públicos. También se diseñó el Sistema de Selección de Beneficiarios de la Política Social, a cargo del IMAS, trasladando al país de manera acrítica un instrumental analítico desarrollado en Chile; sin embargo no se concretó su operación durante este período gubernamental.

En materia educativa, se avanzó en aumentar la cobertura del sistema educativo, y se inició la ejecución del Programa de Mejoramiento Cualitativo de la Educación Costarricense, aunque se debilitó el impulso de la informática educativa en virtud de controversias con la Fundación Omar Dengo, entidad ejecutora del programa (Barahona 1997b).

En el campo sanitario, si bien se avanzó en el diseño técnico de un proyecto de reforma del sector, se aprecia un deterioro de los programas de atención primaria ante el carácter restrictivo de las políticas fiscales prevalecientes, que se traduce en un déficit de 500 técnicos de atención pri-

<sup>18</sup> En las comunidades del Área Metropolitana de Pavas y Tibás se formaron cooperativas en dos clínicas de la CCSS y en Barva de Heredia se implementó el modelo de capitación que posteriormente se extendió a dos comunidades más en Heredia y Alajuela (Muñoz y Scrimshaw 1995:166–167).

maria acogidos a la movilidad laboral, reaparición de enfermedades que habían sido erradicadas del país, caídas en la cobertura de la vacunación, entre otros (Ministerio de Salud 1995:43).

En la Administración Figueres (1994–1998) se desarrolló una visión más integrada y explícita de la reforma de la política social, pues se buscaba recuperar el rol promocional de las instituciones responsables de los servicios sociales, sobre la base de una crítica del énfasis focalizante del gobierno anterior. Se apuntó entonces a la articulación de los programas universales (educación y salud, principalmente) y los selectivos dirigidos al combate de la pobreza (bono familiar de la vivienda, capacitación de las jefas de hogar pobres, etc.), entendiendo estos últimos como complemento de los programas universalistas.

En este contexto, la política social comenzó a ser revisada a partir de objetivos centrados en la búsqueda de la equidad, la solidaridad y la eficiencia (Nowalsky et al. 2003). Al mismo tiempo que se le asignaba un papel en el mejoramiento de la productividad, como un medio para una reinserción más ventajosa en el mercado mundial. Algunas de las principales reformas se mantuvieron en alguna medida en los gobiernos posteriores contribuyendo a otorgarle una visión de continuidad a las políticas sociales.

La política social se concentró en tres ámbitos: el programa de atención a la pobreza, la reforma en los sectores sociales universales y la reforma en los regímenes de jubilación.

La política de atención de la pobreza adquirió cuerpo en el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP), el cual tuvo como una de las características principales la búsqueda de la articulación de los programas universales y selectivos para atender de manera integral a los sujetos con mayor vulnerabilidad: las mujeres, la niñez y la adolescencia y la tercera edad (Consejo del Sector Social 1996). El Plan acabó con la focalización restringida impulsada durante la Administración anterior e impulsó el otorgamiento de prioridad a los territorios en los que se concentraban la mayor cantidad de pobres. No obstante, continuó con los esfuerzos desarrollados para la identificación de beneficiarios y algunos de los programas de subsidio directo implementados por este gobierno (Montero y Barahona 2003).

La reforma en los sectores sociales universales, por otra parte, abarcó dos esfuerzos de resultados disímiles.

El primero fue la reforma del sector salud. La Administración Figueres Olsen puso en ejecución el Proyecto de Reforma del Sector Salud –diseñado en la Administración Calderón Fournier– contando con financiamiento provisto por préstamos con el Banco Mundial, el BID y la cooperación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Este proyecto recogió la mayoría de las discusiones y experiencias demostrativas que venían formulándose desde finales de los años 70, cuando comenzó la preocupación por redefinir las políticas de salud, principalmente las políticas de atención médica. El enfoque de la reforma se fundamenta en tres cambios. En primer término, un cambio conceptual centrado en una perspectiva más social e integral de la salud que no renuncia a la dimensión curativa, la cual sigue viéndose como necesaria, y se organiza por medio de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS),<sup>19</sup> organismos encargados de organizar y vigilar la salud comunitaria. Un segundo cambio se encuentra en la esfera organizacional, mediante la separación entre la rectoría y la atención, que se cristaliza con el traslado de la atención de las personas a la CCSS y el fortalecimiento del Ministerio de Salud como órgano rector. Y el tercer cambio refiere a la gestión de la CCSS, que opera vía la separación de la provisión de servicios y su financiamiento, con el objeto de romper con los presupuestos históricos de los establecimientos de salud, definir precios teóricos (cuasimercados) y propiciar una gerencia por resultados (Guendel y Trejos 1994; Guendel 1997; Castro y Sáenz 1998).

<sup>19</sup> Entre 1995 y 1997 se constituyeron un total de 427 EBAIS que cubrían una población meta de 1 millón 600 mil habitantes (Castro 1998:21). En abril de 2002, a finales del gobierno siguiente, se había llegado a un total de 808 EBAIS con una cobertura de 3 millones 500 mil habitantes, el 92 por ciento de la población nacional (CCSS 2002:18–19).

La combinación de los modelos precedentes de administración de servicios de salud por cooperativas y más recientemente por asociaciones privadas de servicios médicos y la Universidad de Costa Rica, con la nueva experiencia de los EBAIS ha llegado a cubrir una población de 441,799 personas, un 11 por ciento de la población del país, da una idea del impacto de las reformas en salud (cuadro 16, anexo). Además, los EBAIS en su totalidad cubren poco más del 90 por ciento de la población nacional.

En la educación los resultados son contradictorios, pues si bien se impulsó la Política Educativa hacia el siglo XXI que buscaba articular y fortalecer un conjunto de programas novedosos como la informática educativa y la enseñanza de una segunda lengua en la educación primaria, no se concretó una reforma legislativa, el llamado Proyecto de Ley de Fundamentos y Garantías para el Desarrollo y Mejoramiento Continuo del Sistema Educativo Nacional, también conocido como EDU-2005. Esta propuesta se promovió como el eje de una amplia reforma educativa dirigida a modernizar la educación con el propósito de ajustarla al principio de la equidad, a los nuevos enfoques constructivistas y humanistas y a las demandas de mejoramiento de la calidad.

La propuesta de reforma no fue aprobada por la Asamblea Legislativa, ya que encontró fuerte oposición de la comunidad educativa. No obstante se reformó la Constitución Política estableciéndose un piso del 6 por ciento del PIB como referente para la asignación del gasto público en la educación estatal, incluyendo la universitaria, y se declaró obligatoria la educación preescolar. Además se impulsaron, en el marco de la Política Educativa aprobada por el Consejo Superior de Educación como una política de Estado con la finalidad de trascender los períodos gubernamentales, una serie de programas como los siguientes: (i) la enseñanza de una segunda lengua en la educación primaria que alcanzó una cobertura del 50 por ciento de la matrícula y que buscaba reducir la brecha social entre la educación pública y privada, (ii) el fortalecimiento del programa de informática educativa que se había estancado en el gobierno anterior mediante el aumento de su cobertura y la modernización de su tecnología,<sup>20</sup> (iii) la ampliación y reforma de los programas sociales educativos tendientes a mejorar la retención en el sistema escolar y prevenir la deserción,<sup>21</sup> (iv) la ampliación del ciclo lectivo de 181 a 200 días lo cual implicó una ardua negociación con las asociaciones y sindicatos de docentes, (v) la elaboración y distribución de nuevos libros de texto denominados "Hacia el Siglo XXI", (vi) el fortalecimiento de la educación secundaria mediante la apertura de 72 nuevos colegios para ampliar la cobertura y el diseño de nuevos planes de estudio (MIDEPLAN 1998:159-190).

Finalmente, se impulsó una propuesta de reforma de los regímenes de pensiones que procuraba racionalizar los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional. También se aprobó una ley del "Régimen Privado de Pensiones Complementarias" (Núm. 7523) que allanó el camino a la Ley de Protección al Trabajador impulsada y aprobada durante la siguiente Administración, y se reformó el sistema de pensiones del magisterio debido a su impacto sobre el déficit fiscal (MIDEPLAN 1998:230-232).

Los dos gobiernos siguientes continuaron con las iniciativas esbozadas en este período agregándoles en algunas áreas ciertos énfasis, aunque sin transformaciones significativas.

En la Administración Rodríguez (1998-2002) se observó un debilitamiento del perfil de la política social que opera en dos grandes vías: (i) la desactivación de la autoridad social y (ii) el retorno a una visión asistencialista y de focalización de la inversión social, para lo cual se plantea el levantamiento de un censo de la población pobre del país mediante el Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO), que operaría en el mediano plazo como criterio base para la asig-

<sup>20</sup> El programa de informática educativa aumentó su cobertura de un 30 por ciento a un 50 por ciento en la educación primaria. En la educación secundaria alcanzó una cobertura del 30 por ciento en la modalidad académica y un 100 por ciento en la técnica/vocacional.

<sup>21</sup> Se trata principalmente del Programa de Mejoramiento de las Escuelas Urbano-Marginales creado en 1994, el Programa Integral de Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes ubicadas en zonas rurales con una población dispersa y otros programas sociales más puntuales como el suministro básico escolar de útiles y uniformes a niños en condiciones de pobreza (en sustitución del bono escolar en dinero del gobierno anterior), el transporte de estudiantes, becas a estudiantes para la educación primaria y secundaria, entre otros (MIDEPLAN 1998:169-172).

nación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares dirigidos al combate de la pobreza. Por su parte, los procesos de reforma sectorial en salud y educación mantuvieron vigencia, en gran medida, en virtud de la inercia que les otorgó el financiamiento externo con que cuentan.

En el ámbito social, el legado principal de la Administración Rodríguez se expresa en la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador (Ley Núm. 7983 del año 2000) orientada a configurar un sistema “multipilar” de pensiones<sup>22</sup> y establecer fuentes de recursos adicionales para posibilitar la universalización de las pensiones no contributivas para personas pobres, al tiempo que plasma la reforma de la cesantía, un anhelo socialdemócrata pospuesto por largo tiempo. Esta Ley corona a su vez los acuerdos del Foro de Concertación Nacional de 1998 en materia de pensiones, constituyendo el único tema de ese Foro que logró ser sancionado por el Parlamento. Otro hito importante es la aprobación de Ley de Paternidad Responsable (Ley Núm. 8101)<sup>23</sup> que apela a un cambio conductual y cultural de largo aliento.

En el campo de la política de atención de la pobreza, durante las dos últimas administraciones, se han desarrollado programas transversales como el Triángulo de Solidaridad implementado por el Gobierno Rodríguez Echeverría, que agrega la negociación y concertación de planes de inversión en el nivel local, pero no pudo alcanzar su institucionalización, siendo suprimido por el nuevo Gobierno, a pesar de ser ambas administraciones encabezadas por el mismo partido político. Por parte, el Plan Vida Nueva (PVN) del Gobierno actual (Administración Pacheco de la Espriella 2002–2006), procura desarrollar planes locales y regionales integrados de atención de la pobreza. También en estos últimos dos gobiernos se han fortalecido los sistemas de registro de beneficiarios, a efectos de mejorar la asignación de subsidios hacia los pobres.

Concretamente, en el PVN se plantearon los siguientes objetivos fundamentales:

- Propiciar una nueva época de movilidad social sobre la base de la articulación de las ventajas del crecimiento económico con una política pública centrada en la creación de oportunidades y las capacidades de las personas.
- Trabajar para la creación de una relación positiva y creativa entre crecimiento económico y superación de la pobreza.
- Estimular el encuentro de políticas económicas y sociales alrededor de la creación y fortalecimiento de las oportunidades para la población menos favorecida.
- Contribuir al pleno ejercicio de las capacidades y potencialidades de las personas (IMAS 2002).

En el campo de la reforma del sector salud, se impulsó la descentralización mediante la organización de áreas de salud administradas por otros proveedores diferentes a la CCSS. Se establecieron las de Juntas de Salud, dirigidas a garantizar la participación ciudadana en la gestión de los establecimientos hospitalarios y una Superintendencia encargada de velar por los derechos a la salud de la población asegurada. Finalmente, en el campo educativo surge la preocupación de la cobertura, particularmente en la secundaria, ante la constatación de que uno de cada tres adolescentes se encuentra fuera del sistema educativo.

La adopción del enfoque de los derechos humanos<sup>24</sup> es otra de las reformas importantes mediante las que se busca reorientar la política social. Este fue un tema particularmente desarro-

<sup>22</sup> El sistema de pensiones se estructura sobre la base de tres pilares fundamentales: (i) el régimen público contributivo (Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte) y el no contributivo, ambos administrados por la CCSS; (ii) una pensión complementaria obligatoria administrada por operadoras de fondos de pensiones de capital público o privado; (iii) ahorro voluntario complementario también administrado por las operadoras de pensiones (Arguedas 2002:8).

<sup>23</sup> La Ley se presentó debido a que los nacimientos sin padre reconocido mostraban una alta y creciente incidencia. En efecto, una tercera parte del total de nacimientos en el año 2000, por ejemplo, correspondían a la categoría “padre desconocido” según las estadísticas oficiales.

<sup>24</sup> El enfoque de los derechos humanos refiere a la especificación de los derechos de una serie de grupos sujetos a situaciones de exclusión como las mujeres, los niños, las niñas y adolescentes, las comunidades indígenas y otros. Este subraya la importancia de explicitar el reconocimiento de la ciudadanía política y social de tales grupos en las políticas y en la cultura que rige la sociedad como un todo, de modo que la democracia se extienda desde la esfera pública a los ámbitos privados como la familia. Pero, además, hace



llado en la Administración Rodríguez Echeverría, aunque ya venía siendo concertado entre diferentes sectores políticos y sociales en el Gobierno de Figueres e incluso en el caso del tema del empoderamiento femenino había empezado desde mediados de los 80. El enfoque de los derechos humanos involucró dos dimensiones: la dimensión jurídica, mediante reformas que especificaron los derechos de la niñez y de la adolescencia, de la juventud, de las mujeres y de las personas adultas mayores y de las personas discapacitadas y la dimensión institucional, que ha implicado esfuerzos muy incipientes de transversalización y de reformas institucionales. También ha significado la organización de instancias de coordinación y de rectoría, como el Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CNNA), el Consejo de la Persona Joven y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAN).

La vital importancia de que estos sectores se vean representados en las principales instancias de decisión, como el Consejo de Gobierno o el Consejo Social, ha conducido, además, al nombramiento de la Ministra de la Condición de la Niñez y de la Adolescencia y la Ministra de la Condición de la Mujer, lo cual muestra un cambio de rumbo de la política social desde los temas macrosociales y con un énfasis de tipo poblacional a temas asociados con sujetos específicos.

Por contraste con la política económica que ha guiado la transformación del estilo de desarrollo por la ruta de la apertura y la promoción de exportaciones, centrada consistentemente en una agenda muy acotada donde sobresalen los aspectos concernientes al balance fiscal, el establecimiento de un régimen monetario acorde con la competitividad de los productos de exportación y el impulso de una política productiva orientada a garantizar la inversión extranjera y la inserción en los mercados internacionales; la política social ha carecido de un enfoque y de un discurso armónico y, como puede observarse, ha estado cruzada por discontinuidades o esfuerzos asistemáticos.

Pese a los programas de atención a la pobreza que se han desarrollado en las últimas décadas, la incidencia de la pobreza se ha mantenido estable desde 1994 hasta 2002<sup>25</sup> afectando a una cuarta parte de los hogares (cuadro 13, anexo). Además aparecen como tendencias preocupantes el deterioro en la distribución del ingreso a partir de 1994 (cuadro 12, anexo) y el aumento en las tasas de desempleo abierto y subempleo visible desde el año 2000 (cuadro 10, anexo). La cobertura del régimen de enfermedad y maternidad, uno de los principales programas sociales universales junto a la educación pública, se ha mantenido prácticamente estancada en los últimos 10 años sin alcanzar una universalización efectiva (gráfica 2). El Estado costarricense enfrenta además recurrentes déficit fiscales (5.4 por ciento del PIB en 2002, gráfica 8) y una inmensa deuda interna (27.6 por ciento del PIB en 2001, gráfica 9) que dificultan una inversión adecuada en infraestructura y la sostenibilidad de muchos programas sociales.

El gasto social, si bien ha tendido a recuperarse a partir de 1993 tomando en consideración su relación con el PIB (cuadro 14, anexo), muestra altibajos coyunturales y en el caso de la educación no cumple con el precepto constitucional de un 6 por ciento del PIB, ubicándose en un 5.5 por ciento (cuadro 15, anexo). En todo caso, ante el estancamiento en la lucha contra la pobreza y el acusado deterioro de algunos programas sociales hay numerosas interrogantes respecto a la calidad e impacto de dicha inversión, cuyo comportamiento inercial es, por cierto, parte del problema. En el terreno de la asistencia social, sigue sin plasmarse la generalización o transversalidad del SIPO como mecanismo para la asignación de recursos y, de hecho, su ámbito de aplicación se encuentra

---

alusión a la promoción de un enfoque activo y reflexivo de aquella, orientado a que las personas participen en la definición y el seguimiento de las políticas públicas. El concepto de ciudadanía en el enfoque de derechos articula las tres dimensiones: cultural, social y política (Guendel 2000).

<sup>25</sup> En el año 2003 las cifras oficiales—difundidas a inicios de noviembre—arrojaron una disminución del porcentaje de hogares pobres de un 20.6 por ciento a un 18.5 por ciento. La reducción parece ser un efecto de las políticas de control de inflación orientadas a ubicar en un dígito su nivel, incluyendo obviamente el costo de la canasta básica de bienes y servicios que determina la línea de pobreza y no tanto del acierto de las políticas sociales como señaló el Gobierno al presentar las cifras, de modo tal que la sostenibilidad del resultado se encuentra entre signos de interrogación. En un plano metodológico, la disputa ha realzado la necesidad de actualizar los parámetros provenientes de la ya añeja Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1988 y debatir sobre la fijación de la propia línea de pobreza en el país.

actualmente circunscrito al IMAS y a un pequeño conjunto de instituciones que han firmado convenios específicos para su uso.

El nuevo estilo de desarrollo que se conformó en Costa Rica desde mediados de los años 80 ha tenido un relativo éxito desde el punto de vista de la diversificación y expansión de las exportaciones, así como en la atracción de la inversión extranjera que se ha incrementado de manera notable en los años 90 (cuadro 6). Sin embargo presenta debilidades importantes como el peso de la deuda externa e interna (cuadro 7 y gráfica 9), el ascendente saldo negativo en la cuenta corriente como producto del aumento de las importaciones (cuadro 6) y algunos de los indicadores de empleo.

La estructura de empleo se ha modificado de manera notable pues se redujo rápidamente el peso del empleo agrícola, que disminuyó de un 28.1 por ciento de la población ocupada en 1987 a un 15.6 por ciento en 2001, lo cual contrasta con el incremento del empleo en los servicios, sobre todo en el comercio, restaurantes y hoteles así como en los servicios sociales y personales (cuadro 9). Las tasas de participación laboral se han expandido como resultado de una mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, con una tasa bruta de participación del 20.8 por ciento en 1987 y un 29.6 por ciento en 2002 (cuadro 8). Este cambio tiene una vertiente negativa en el incremento de las tasas de subutilización de la fuerza de trabajo (desempleo y subempleo) que se expandieron entre 1995 y 1997 y entre 2000 y 2002 posteriormente (cuadro 10 y gráfica 10). El salario mínimo ha tendido a crecer a un ritmo menor que el salario promedio y prácticamente se estancó entre los años 2000 y 2002 (cuadro 11).

Por otro lado, el argumento acerca de los 90 como punto de inflexión de la política social y del desarrollo social—de validez, por lo demás en el ámbito latinoamericano como postula Franco (1997)—alude también al hecho de que los tiempos del ajuste estructural y de la apertura han sido propicios para una incursión más decidida de la inversión privada en los servicios de salud (clínicas y hospitales) y educación (en todos los niveles, pero con singular intensidad en la universitaria), lo que entraña nuevos retos en materia del ejercicio de las capacidades de regulación del Estado así como por el lado del mantenimiento de la cohesión social (la fuga de sectores medios y altos del sistema seguridad social, entre otros, implica un riesgo significativo de ruptura de ese sistema en el mediano plazo).

### ***Autoridad social y coordinación interinstitucional***

El andamiaje institucional generado por la sociedad costarricense es bastante complejo y con el tiempo ha venido presentando problemas diversos, especialmente en términos de yuxtaposición de competencias y niveles efectivos de rectoría y coordinación. Por ello, desde la Administración Monge se constituyó, por Decreto Ejecutivo, un Consejo Social de Gobierno, que opera como autoridad social que propicia la fijación de prioridades, la coordinación intersectorial y el seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas. A su vez, una tarea importante de esa autoridad social ha sido la negociación con la autoridad económica a efectos de garantizar los recursos financieros requeridos para alcanzar la funcionalidad deseada de los sectores sociales de acción gubernamental, tarea no exenta de dificultades en virtud de las restricciones fiscales.

Las Administraciones Arias y Calderón mantuvieron un esquema similar, asignando a la Segunda Vicepresidencia la coordinación del Consejo Social. La Administración Figueres formuló una propuesta alternativa con cinco grandes áreas de acción/coordinación gubernamental (social, económica, ambiental, gobernabilidad, y renovación institucional) pero rápidamente dio un viraje en su esquema operacional hacia la clásica división entre un Consejo Económico y un Consejo Social.

Para la operación de estos Consejos se han establecido estructuras técnico-ejecutivas ad hoc que, por tanto, no han tenido continuidad, impidiendo con ello que el tema de la autoridad social y la coordinación interinstitucional devenga en un asunto de Estado, esto es, más allá de una administración en particular (Universidad de Costa Rica 2002).

En miras a la configuración de una Autoridad Social, la decisión del Gobierno Rodríguez Echeverría 1998-2002 de no instituir el Consejo Social y en esa medida no mantener la figura de la Autoridad Social, constituyó un retroceso. Alternativamente, se planteó el fortalecimiento del Consejo de Gobierno como tal y un nuevo mecanismo de coordinación que suponía la activa presencia del Estado, las municipalidades y las comunidades mediante la operación del ya referido "Triángulo de la Solidaridad". Decisión que fue revertida nuevamente por la Administración Pacheco de la Espriella, que más bien, por la vía del Decreto Ejecutivo Núm. 30493-MP-PLAN-MCAS, reestableció el Consejo Social y nombró un Ministro Coordinador, cargo que finalmente recayó en la Vicepresidencia de la República y Ministra de Planificación Nacional y Política Económica.

### ***Innovaciones programáticas***

A pesar de las dificultades prevalecientes, el área social del Estado pudo generar o bien nutrirse de propuestas innovadoras, capaces de reposicionar temas estratégicos para el desarrollo nacional y de impulsar acciones integradoras de lo social y lo económico.

Al respecto, destaca la introducción del Programa de Informática Educativa a partir de 1987, con el propósito de difundir una cultura informática en la sociedad costarricense que contribuya a formar nuevas generaciones con dominio fluido de la informática. Un rasgo sobresaliente de este Programa es que lejos de apuntar a la alfabetización computacional (aprendizaje de paquetes de software) se dirige a crear estructuras cognitivas de nivel superior, con pensamiento creativo y con capacidad de usar de modo inteligente las nuevas tecnologías.

El Programa entonces tiene impactos simultáneos en los frentes educativo, económico y social pues aporta herramientas de aprendizaje y oportunidades para mejorar la inserción a futuro en el mercado laboral y la vida social en sentido amplio.

Un conjunto de experiencias de innovación relevantes por su capacidad de articularse con otras acciones de política económica y social y de combate a la pobreza son las siguientes: (i) la creación de EBAIS, poniendo énfasis inicialmente en las zonas rurales; (ii) la introducción de una segunda lengua en la educación primaria a partir de 1995 y de la informática educativa desde finales de los años 80, aspectos clave para el desarrollo cultural en tiempos de mundialización; (iii) la creación del PNCP que apuesta explícitamente por la articulación de los programas universalistas y de los selectivos para facilitar la incorporación de los sectores pobres a la corriente principal del desarrollo, y cuyos ejes y componentes, con las variantes inherentes a cada administración, han marcado el quehacer en la materia desde 1994; (iv) la creación del Programa Jefas de Hogares Pobres en el contexto del eje Mujeres del PNCP, que también con variantes de nombre y de énfasis se mantiene hasta el presente; (v) el impulso al enfoque de derechos en la política social; y (vi) el surgimiento de nuevas instancias de coordinación de acciones interinstitucionales e intersectoriales (los ya referidos CNNA, CONAPAN y el Consejo de la Persona Joven, por ejemplo). Los alcances y grados de institucionalización de estas innovaciones difieren de una a otra experiencia, pero en general, apuntan en una dirección positiva.

## **6. Lecciones aprendidas y desafíos a futuro: A modo de conclusiones**

Costa Rica cuenta con una rica tradición de políticas sociales orientadas a ofrecer oportunidades para la población, de manera sistemática desde mediados del siglo XX, pero con raíces que se remontan a las primeras etapas de la vida republicana. Esta preocupación por el desarrollo social explica en gran medida los resultados alcanzados por el país en materia de desarrollo humano en el largo plazo, a pesar de compartir las debilidades y rasgos típicos de una economía periférica.

En el concierto latinoamericano e internacional, en general, el caso costarricense se torna paradigmático a partir de los años 50, cuando a pesar de la referida caracterización económica, el país experimenta notables avances en materia de consolidación democrática y progreso social

(reducción de la mortalidad infantil, incremento en la esperanza de vida, aumento en las tasas de escolaridad, etc.), en virtud de una fuerte inversión pública de corte redistributivo y acciones estatales deliberadas por articular el crecimiento económico con el desarrollo social y el bienestar de las mayorías; que fueron favorecidas por las ventajas derivadas de la ausencia de ejército, la estabilidad política y un entorno externo propicio (la reactivación económica de la segunda posguerra mundial).

Ahora bien, estos avances se veían frenados por la crisis de inicios de los 80, la cual condujo al diseño y ejecución de políticas de estabilización y ajuste estructural en lo económico guiadas por la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, enmarcadas dentro del ascenso del pensamiento neoliberal y la conformación del denominado Consenso de Washington. Sin embargo, tales políticas tuvieron la particularidad de evitar tanto las medidas de *shock* en el terreno económico como la reducción o privatización de instituciones sociales, de modo tal que puede afirmarse que la inversión social, clave para explicar los notables resultados en materia de desarrollo humano, fue protegida, evadiéndose la ruta de los ajustes recesivos y empobrecedores conocidos en otras latitudes.

Ello refuerza la consideración de Costa Rica como un caso paradigmático de heterodoxia respecto a la introducción, ritmo, e intensidad de los procesos de reforma económica y social—aún en curso, por lo demás—tratando de encontrar bajo estrechos márgenes de maniobra ligados a la propia dinámica macroeconómica así como a los procesos de mundialización, respuestas válidas a las características y circunstancias del país—en ese sentido, “a la tica”—más allá de los enfoques en boga en la arena internacional.

En términos generales, tales procesos de reforma económica y social han estado signados por el gradualismo y se han alcanzado grados relativos de éxito en ambos planos. En lo económico, hay una apuesta explícita por avanzar en materia de apertura y vinculación a los circuitos económicos mundiales, lo que ha modificado la estructura productiva del país—predominio del sector terciario—y ha decantado nuevos actores. En el plano social, la dinámica sociocultural y política heredada por la Segunda República impone la búsqueda de fórmulas que no menoscaben o quebranten el aparato de bienestar forjado en las últimas décadas, de modo tal que se garantice la trayectoria y continuidad de los logros alcanzados en salud y educación, condicionando de partida la política económica. En lo político, con arreglo a los cambios en la escena económica y social, la democracia tiende a asumir formas corporativistas que expresan los intereses y aspiraciones de diversos grupos ligados tanto a las actividades tradicionales como a las de nuevo cuño (propias de la era de la apertura). Ello constituye una fuente de fisuras y tensiones permanente que se expresa tanto en la atomización de fuerzas en el ámbito parlamentario como en las dificultades para plasmar efectivos procesos de diálogo y concertación social que permitan fijar un rumbo—compartido ampliamente—a la transición económica y social del país, y la aceleración de las acciones de reforma, incluida la necesaria reforma política.

En este contexto, la transformación en el modelo de desarrollo ha conducido a la necesidad de repensar la política social y al impulso de sucesivos capítulos de reforma institucional y sectorial con sus logros y reveses. Estas reformas han impactado tanto los sectores sociales universales (salud, educación) donde a la tradicional prestación de servicios sociales por el Estado se suma la creciente incursión del sector privado, poniendo en prueba las capacidades regulatorias del sector público, como las acciones selectivas orientadas al combate a la pobreza.

En el ámbito de la salud, la reforma luce más consolidada, particularmente por la transformación en el modelo de atención primaria. En el sector educativo, la reforma ha tenido diversas aristas (curricular, gestión, financiamiento) pero ha sido presa de discontinuidades y de las dificultades de consolidarse mediante una vigorosa política de Estado. En el terreno de la seguridad social, el país logró un avance significativo con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador que culminó un largo período de pugnas, encarrilando el tema hacia la configuración de un sistema multipilar ajustado a la realidad costarricense. Respecto al combate a la pobreza, de 1994 en adelante se han formulado y puesto en ejecución tres Planes Nacionales, pero

aún no se observa un salto cualitativo en los modelos de intervención institucionales así como en la articulación y coordinación interinstitucional, por lo que el tema de la Autoridad Social conserva enorme vigencia y constituye sin duda, una reforma pendiente.

En el terreno de la política social, se abren variados y profundos retos para el país: (i) enfrentar las transformaciones asociadas al proceso de transición demográfica, que determinan la tendencia hacia el envejecimiento de la población y una presión de servicios en los diversos sectores de la pirámide poblacional, (ii) abatir la incidencia de la pobreza, las asimetrías sociales y las tendencias hacia el ensanchamiento en los niveles de desigualdad o distancia social, mediante la combinación de crecimiento económico y políticas sociales apropiadas, (iii) consolidar los procesos de reforma sectorial en salud y educación, incrementando las capacidades de rectoría y regulación de las instituciones del área social con competencias en los mismos, (iv) acrecentar el impacto de la inversión social, (v) superar la fragmentación y la rutinización de los programas sociales avanzando hacia modelos de intervención integrales e integrados, y (vi) avanzar hacia la configuración de una Autoridad Social.

## Anexo estadístico

**Cuadro 1: Costa Rica en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2003**

Clasificación según el IDH (lugar ocupado y país) <sup>a</sup>	Esperanza de vida al nacer (años) 2001	Tasa de alfabetización de adultos 2001 <sup>b</sup>	Tasa combinada matrícula educación <sup>c</sup>	PIB per cápita en \$ PPA <sup>d</sup> 2001	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB	Valor del IDH 2001	Clasificación según PIB per cápita
<b>IDH Alto</b>									
34 Argentina	73.9	96.9	89	11.320	0.81	0.94	0.79	0.849	11
40 Uruguay	75.0	97.6	84	8.400	0.83	0.93	0.74	0.834	19
<b>42 Costa Rica</b>	<b>77.9</b>	<b>95.7</b>	<b>66</b>	<b>9.460</b>	<b>0.88</b>	<b>0.86</b>	<b>0.76</b>	<b>0.832</b>	<b>9</b>
43 Chile	75.8	95.9	76	9.190	0.85	0.89	0.75	0.831	10
<b>IDH Medio</b>									
59 Panamá	74.4	92.1	75	5.750	0.82	0.86	0.68	0.788	23
67 Belice	71.7	93.4	76	5.690	0.78	0.88	0.67	0.776	16
105 El Salvador	70.4	79.2	64	5.260	0.76	0.74	0.66	0.719	-17
115 Honduras	68.8	75.6	62	2.830	0.73	0.71	0.56	0.667	1
119 Guatemala	65.3	69.2	57	4.400	0.67	0.65	0.63	0.652	-22
121 Nicaragua	69.1	66.8	65	2.450	0.73	0.66	0.53	0.643	2

<sup>a</sup> Para efectos comparativos se incluyen los dos países de América Latina con un IDH más alto que Costa Rica, el país de la región que le sigue de manera inmediata, así como el resto de Centroamérica. <sup>b</sup> Porcentaje de la población de 15 años y más. <sup>c</sup> Tasa bruta combinada de matrícula en primaria, secundaria y terciaria, en porcentajes. <sup>d</sup> En dólares de EUA y tasas de cambio de la paridad de poder adquisitivo (PPA). **Fuente:** PNUD 2003. Anexo indicadores, cuadro 1.

**Cuadro 2: Costa Rica, indicadores demográficos básicos, 1941–2002**

Indicadores	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2002
Población	664,086	831,358	1,171,441	1,758,042	2,301,984	3,050,556	3,925,331	4,087,124
Crecimiento natural	2.62	3.31	4.22	2.55	2.69	2.34	1.63	1.39
Tasa bruta de natalidad	43.40	44.80	50.80	32.90	31.10	27.20	20.10	17.60
Tasa bruta de mortalidad	17.2	11.8	8.6	7.4	4.2	3.7	3.8	3.7
Tasa de mortalidad infantil	123.5	90.2	67.8	67.0	19.9	15.0	10.2	10.2
Tasa de mortalidad neonatal	32.3	26.1	23.0	26.1	11.5	8.6	7.1	7.7
Tasa global fecundidad <sup>a</sup>	—	7.0	7.3	5.0	3.7	3.2	2.4	2.1
Esperanza de vida al nacer	46.9	55.6	62.6	65.7	74.3	76.8	77.7	78.5
Nacimientos sin atención médica <sup>a</sup>	—	70.4	50.8	29.7	9.3	3.6	1.7	1.6

<sup>a</sup> El dato corresponde al año 1955. **Fuente:** Centro Centroamericano de Población con base en cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/Cindicadores>, consultado en noviembre de 2003.

**Cuadro 3: Costa Rica, mortalidad infantil  
según grupos de causas, 1970–2001** *(en porcentajes)*

Indicador	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Defunciones infantiles</b>										
Total de casos	3,553	1,334	1,211	1,064	937	1,108	970	925	798	827
Mortalidad general (porcentajes)	32.7	14.4	10.7	7.6	6.6	7.8	6.6	6.1	5.3	5.3
<b>Grupos de causas</b> (porcentajes)										
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Infecciosas y parasitarias</b>	36.4	10.8	8.8	4.4	4.6	4.6	5.1	4.9	3.9	4.2
Tumores	0.3	0.2	0.6	— <sup>a</sup>	0.2	0.1	0.5	0.4	0.4	0.6
Glándulas endocrinas de la nutrición	2.1	2.4	1.6	1.0	1.0	0.9	1.2	1.0	1.1	0.4
Sangre	0.6	0.3	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
Sistema nervioso	1.9	2.0	2.0	2.3	1.4	1.2	2.6	1.8	1.5	1.6
Aparato circulatorio	2.5	1.0	1.0	0.8	0.9	1.2	0.9	1.2	1.1	1.5
Aparato respiratorio	18.5	12.9	12.1	10.2	12.5	11.2	12.6	8.4	8.8	6.9
Aparato digestivo	7.0	0.8	1.0	0.6	0.6	0.6	0.7	0.1	0.6	0.5
Aparato genitourinario	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Piel y tejido celular	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
Sistema osteomuscular	— <sup>a</sup>	— <sup>a</sup>	0.1	0.1	0.1	0.3	0.0	0.1	0.0	0.0
<b>Anomalías congénitas</b>	4.5	19.6	25.3	27.5	27.3	32.0	26.9	28.5	32.2	33.0
<b>Afecciones perinatales</b>	17.9	40.5	41.2	49.0	49.9	45.7	47.2	50.8	48.2	49.6
Traumatismo y envenenamiento	0.8	1.7	1.3	1.4	1.7	0.8	0.0	1.3	1.3	0.8
Signos, síntomas y estados <sup>b</sup>	12.7	7.2	4.5	2.3	1.3	1.1	0.9	0.9	0.4	0.7

<sup>a</sup> Cuando la cifra es menor a un décimo. <sup>b</sup> Signos, síntomas y estados morbosos mal definidos. **Fuente:** MIDEPLAN–SIDES. [www.mideplan.go.cr/Sides/social/05-13.htm](http://www.mideplan.go.cr/Sides/social/05-13.htm), consultado en noviembre de 2003.

**Cuadro 4: Costa Rica, desnutrición infantil de la población preescolar, 1966–2000**

Indicador	1966	1975	1980	1985	1996	2000
<b>Encuestas Nacionales de Nutrición <sup>a</sup></b>						
Desnutrición severa	1.5	1.1	0.5	0.3	0.4	n.d. <sup>b</sup>
Desnutrición moderada	12.2	11.2	8.5	6.0	4.7	n.d.
Desnutrición leve	43.7	40.9	36.8	24.6	17.3	n.d.
Sobrepeso	n.d.	7.8	11.3	2.5	4.2	n.d.
<b>Niños atendidos en CEN-CINAI <sup>c</sup></b>						
Desnutrición severa	n.d.	n.d.	0.1	0.0	0.3	0.2
Desnutrición moderada	n.d.	n.d.	5.0	3.1	3.9	3.0
Desnutrición leve	n.d.	n.d.	37.9	31.3	23.2	20.7
Sobrepeso	n.d.	n.d.	7.1	10.8	3.1	3.5

<sup>a</sup> El dato de 1980 corresponde a 1978, y el de 1985 a 1982. En 1982 se consideró la población menor de 6 años y en 1996 se consideró la población mayor de 1 año y menor de 7. <sup>b</sup> La última encuesta disponible corresponde a 1996. <sup>c</sup> Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI). El dato incluye a los niños menores de 6 años. **Fuente:** MIDEPLAN–SIDES. [www.mideplan.go.cr/sides/social/05-01.htm](http://www.mideplan.go.cr/sides/social/05-01.htm), consultado en noviembre de 2003.

**Cuadro 5: Costa Rica, indicadores del nivel educativo de la población, 1953–2000** *(en porcentajes)*

Nivel educativo	1953	1963	1973	1984	2000
<b>Analfabetismo <sup>a</sup></b>					
Total	21.2	14.3	10.2	6.9	4.7
Hombres	20.9	14.1	10.2	7.0	5.0
Mujeres	21.5	14.5	10.3	6.9	4.5
Urbano	8.1	5.2	4.4	3.1	2.7
Hombres	6.5	4.0	3.7	2.7	2.7
Mujeres	9.4	6.2	5.1	3.5	2.8
Rural	28.5	19.7	14.7	10.2	7.9
Hombres	27.8	19.2	14.6	10.3	8.4
Mujeres	29.2	20.1	14.8	10.0	7.4
<b>Años promedio de educación <sup>b</sup></b>	3.1	3.6	5.3	5.9	7.6
<b>Porcentaje de la población económicamente activa con:</b>					
Primaria completa	n.d.	n.d.	27.4	31.7	30.8
Secundaria completa	n.d.	n.d.	4.8	12.2	11.1
Educación superior <sup>c</sup>	n.d.	3.7	6.7	11.2	20.2

<sup>a</sup> Para la población de 10 años y más. <sup>b</sup> Para censos entre 1954 y 1984, los datos son para la población de 25 años y más. Para el año 2000, el dato corresponde a los años promedio de educación de la población de 15 años y más de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (julio 2002). <sup>c</sup> Incluye la población con uno o más años de educación superior universitaria, así como los graduados universitarios. **Fuente:** MIDEPLAN-SIDES, con base en cifras censales y de la Encuesta de Hogares del INEC. [www.mideplan.go.cr/sides/social/04-01.htm](http://www.mideplan.go.cr/sides/social/04-01.htm), consultado en noviembre de 2003.

**Cuadro 6: Costa Rica, indicadores económicos sector externo, 1991–2002**

Indicador	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tipo de cambio promedio <sup>a</sup>	122.5	134.5	142.2	157.1	179.7	207.7	232.6	257.2	285.7	308.2	328.9	359.8
Exportaciones millones de dólares de EUA	1.899	2.386	2.625	2.882	3.482	3.774	4.221	5.538	6.576	5.813	4.923	5.277
Importaciones millones de dólares de EUA	2.147	2.730	3.275	3.506	3.804	4.023	4.718	5.937	5.996	6.025	5.745	6.825
Cuenta corriente	-285	-412	-679	-517	-357	-264	-481	-521	-681	-707	-737	-946
Inversión extranjera millones de dólares de EUA <sup>b</sup>	178	226	247	298	337	427	407	612	620	409	454	642
Inversión extranjera como porcentaje del PIB	2.5	2.6	2.6	2.8	2.9	3.6	3.2	4.3	3.9	2.6	2.8	3.8

<sup>a</sup> Colones por dólar de EUA. <sup>b</sup> Inversión extranjera directa total en millones de dólares de EUA. **Fuentes:** Con base en BCCR y MIDEPLAN-SIDES.



**Cuadro 7: Costa Rica, saldo de la deuda pública externa y servicio, 1991–2002**

Indicador	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Cifras en millones de dólares de EUA</b>												
Saldo de deuda pública externa	3266.9	3288.7	3158.4	3255.5	3258.6	2858.9	2640.2	2872.4	3056.5	3150.6	3242.5	3337.7
Servicio efectivamente pagado	362.3	289.7	569.7	447.4	620.3	580.7	583.2	405.3	527.9	591.0	708.5	690.5
Principal	196.9	188.6	390.5	275.6	409.0	395.4	436.8	277.5	337.5	386.1	475.7	454.9
Intereses	165.4	101.1	179.2	171.8	211.3	185.3	146.4	127.8	190.4	204.9	232.8	235.6
<b>Como porcentaje del PIB</b>												
Saldo de deuda pública externa	45.7	38.2	32.8	30.9	28.0	24.3	20.7	20.4	19.3	19.8	20.1	19.8
Servicio efectivamente pagado	5.1	3.4	5.9	4.2	5.3	5.0	4.5	2.9	3.3	3.7	4.4	4.1
Principal	2.8	2.2	4.0	2.6	3.5	3.4	3.4	2.0	2.1	2.4	2.9	2.7
Intereses	2.3	1.2	1.9	1.6	1.8	1.6	1.1	0.9	1.2	1.3	1.4	1.4

**Fuente:** MIDEPLAN–SIDES. [www.mideplan.go.cr/sides/economico/07-01.htm](http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/07-01.htm), consultado en noviembre de 2003.

**Cuadro 8: Costa Rica, tasas de participación laboral por sexo, 1987–2002**

Tasas y sexo	1987	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Total</b>										
Tasa bruta de participación <sup>a</sup>	37.5	38.0	39.3	38.1	39.8	41.2	40.5	39.9	42.3	42.4
Tasa neta de participación <sup>b</sup>	53.9	53.5	53.9	52.2	53.8	55.3	54.8	53.4	55.8	55.4
Tasa de ocupación <sup>c</sup>	50.8	51.1	51.1	49.0	50.7	52.2	51.5	50.6	52.4	51.8
<b>Hombres</b>										
Tasa bruta de participación <sup>a</sup>	54.0	54.6	54.4	53.2	54.7	55.8	54.8	54.5	55.2	55.4
Tasa neta de participación <sup>b</sup>	78.8	77.0	75.9	73.7	74.5	75.6	75.1	73.5	73.7	73.2
Tasa de ocupación <sup>c</sup>	75.1	73.8	72.5	69.7	70.9	72.3	71.4	70.3	69.8	69.1
<b>Mujeres</b>										
Tasa bruta de participación <sup>a</sup>	20.8	21.6	24.0	23.0	24.9	26.7	26.6	25.5	29.6	29.6
Tasa neta de participación <sup>b</sup>	29.4	30.3	32.4	31.1	33.5	35.6	35.5	33.8	38.6	38.2
Tasa de ocupación <sup>c</sup>	27.1	28.6	30.3	28.5	31.0	32.7	32.6	31.5	35.7	35.2

<sup>a</sup> Tasa bruta de participación: fuerza de trabajo como porcentaje de la población total. <sup>b</sup> Tasa neta de participación: fuerza de trabajo como porcentaje de la población de 12 años y más (en edad de trabajar). <sup>c</sup> Tasa de ocupación: población ocupada como porcentaje de la población de 12 años y más. **Fuente:** INEC. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, Módulo de Empleo (julio de cada año).

**Cuadro 9: Costa Rica, población ocupada por sector y  
rama de actividad, 1987–2001** *(en porcentajes)*

Sector y rama de actividad	1987	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>a</sup>
<b>Sector primario: Agricultura</b>	28.1	25.9	21.6	21.6	20.6	20.1	19.7	17.3	15.6
<b>Sector secundario</b>	23.4	24.6	23.0	22.3	22.5	22.0	22.2	21.7	22.2
Minas y canteras	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
Industria manufacturera	17.3	18.0	16.5	16.5	15.6	15.7	15.7	14.8	15.4
Construcción	5.9	6.5	6.3	5.6	6.8	6.2	6.4	6.7	6.7
<b>Sector terciario</b>	47.6	48.7	54.6	55.1	56.2	57.1	57.5	60.4	61.8
Electricidad, agua y gas	1.2	1.2	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0	0.8	1.3
Comercio, restaurantes, hoteles	15.7	15.7	19.3	19.6	19.1	19.4	20.7	21.3	21.3
Transporte, almacenamiento y comunicación	4.2	3.9	5.3	5.1	5.4	5.6	5.7	6.2	5.7
Establecimientos financieros, seguros	3.0	3.3	4.3	4.4	5.1	5.4	5.0	5.4	6.0
Servicios sociales y personales	23.5	24.6	24.6	25.0	25.6	25.7	25.1	26.7	27.5
Actividades no bien especificadas	0.9	0.7	0.8	0.9	0.7	0.8	0.5	0.7	0.3
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup> Se incluyen las cifras hasta 2001 pues a partir de 2002 el INEC discontinuó la clasificación anterior de rama de actividad y utiliza solamente una nueva clasificación. **Fuente:** INEC. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, Módulo de Empleo (julio de cada año).

**Cuadro 10: Costa Rica, tasas de desempleo abierto,  
subempleo y subutilización total de la fuerza de trabajo, 1990–2002**

Tasas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Desempleo abierto	4.6	5.5	4.1	4.1	4.2	5.2	6.2	5.7	5.6	6.0	5.2	6.1	6.4
Subempleo visible	3.4	4.0	2.8	2.6	3.5	3.7	4.4	4.2	4.8	4.8	3.8	4.3	4.9
Subempleo invisible	2.7	2.6	3.6	2.0	2.4	2.1	3.3	3.2	2.7	3.0	3.0	3.3	3.3
Subutilización total	10.7	12.1	10.5	8.7	10.1	11.0	13.9	13.1	13.1	13.8	12.0	13.7	14.6

**Fuente:** INEC. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, Módulo de Empleo (julio de cada año).

**Cuadro 11: Costa Rica, indicadores de evolución del salario mínimo mensual y el ingreso promedio mensual, 1991–2002** (*cifras nominales y reales*)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Colones corrientes <sup>a</sup></b>												
Salario mínimo	16,523	20,826	22,078	24,859	29,485	37,646	45,240	51,584	57,460	63,544	71,968	77,584
Ingreso promedio <sup>b</sup>	25,839	32,475	40,236	48,830	57,882	66,992	76,231	91,361	101,482	111,233	135,447	145,264
<b>En dólares de EUA</b>												
Salario mínimo	135	155	155	158	164	181	194	201	201	206	219	216
Salario promedio	211	241	283	311	322	323	328	355	355	361	412	404
<b>Colones constantes <sup>c</sup></b>												
Salario mínimo	28,276	29,432	28,403	28,597	27,523	29,608	31,410	32,064	32,748	32,430	33,007	32,653
Ingreso promedio	44,218	45,894	51,763	56,172	54,030	52,688	52,927	56,788	57,838	56,769	62,120	61,138
<b>Tasa de variación anual real <sup>d</sup></b>												
Salario mínimo	—	4.1	-3.5	0.7	-3.8	7.6	6.1	2.1	2.1	-1.0	1.8	-1.1
Ingreso promedio	—	3.8	12.8	8.5	-3.8	-2.5	0.5	7.3	1.8	-1.8	9.4	-1.6

<sup>a</sup> Cifras al mes de julio. <sup>b</sup> Mensual para la población ocupada total (incluye asalariados y trabajadores independientes). <sup>c</sup> En colones de 1995 con base en el Índice de Precios al Consumidor 1995 = 100. <sup>d</sup> Tasas reales calculadas con base en las cifras en colones constantes. **Fuente:** Con base en cifras del Informe Estado de la Nación Núm. 8, Compendio Estadístico; Decreto de salarios mínimos julio de 2002 y MIDEPLAN-SIDES.

**Cuadro 12: Costa Rica, indicadores de distribución del ingreso familiar según deciles y quintiles de ingreso per cápita, 1990–2002**

Indicador	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Relación X decil / I decil	17.4	19.9	17.0	16.4	17.0	16.1	18.6	15.5	16.5	19.5	19.6	23.3	20.3
Relación V quintil / I quintil	8.2	9.1	8.1	7.8	8.5	7.9	8.8	8.0	8.5	9.1	9.7	11.2	10.8
Coefficiente de Gini	0.374	0.391	0.378	0.378	0.387	0.377	0.393	0.380	0.389	0.400	0.412	0.433	0.430

**Fuente:** Sauma 2003:3 (con base en cifras de la Encuesta de Hogares).

**Cuadro 13: Costa Rica, hogares pobres según nivel de pobreza, 1990–2002** (*en porcentaje*)

Nivel de pobreza <sup>a</sup>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Total pobres</b>	27.4	31.9	29.4	23.2	20.0	20.4	21.5	20.7	19.7	20.6	20.6	20.3	20.6
Pobreza básica	18.3	20.2	20.0	16.3	14.2	14.1	14.6	15.0	14.4	13.9	14.5	14.4	14.9
Pobreza extrema	9.1	11.7	9.3	6.9	5.8	6.2	6.9	5.7	5.3	6.7	6.1	5.9	5.7

<sup>a</sup> Porcentaje del total de hogares con ingreso conocido. **Fuente:** INEC. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, Módulo de Empleo (julio de cada año).

**Cuadro 14: Costa Rica, indicadores del gasto público social consolidado, 1991–2002**

Indicadores	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>a</sup>
<b>Gasto social per capita</b> (en miles) <sup>b</sup>	249.2	264.5	271.6	268.9	247.1	263.1	280.9	280.6	272.7	277.4	281.7	292.2
Índice 1990 = 100	103.0	109.3	112.2	111.1	102.1	108.7	116.0	115.9	112.7	114.6	116.4	120.7
Variación porcentual	3.0	6.1	2.7	-1.0	-8.1	6.4	6.8	-0.1	-2.8	1.7	1.5	3.7
<b>Prioridad del gasto social</b>												
Macroeconómica (porcentaje del PIB)	15.0	14.7	15.6	16.4	15.2	16.6	17.0	16.9	15.9	17.3	19.0	19.7
Fiscal (porcentaje del gasto del gobierno general)	68.7	71.0	73.5	65.5	66.1	68.3	74.1	75.6	70.7	74.9	74.2	74.9
<b>Composición del gasto social</b>												
<b>Gasto social total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salud	32.3	30.0	29.4	29.2	30.1	28.9	27.3	28.3	29.7	29.0	28.8	29.0
Educación	24.4	26.5	26.1	26.0	24.9	26.3	25.8	26.5	25.8	27.2	27.6	28.1
Seguridad social <sup>c</sup>	30.6	30.8	31.3	32.4	33.5	32.2	36.1	34.9	34.5	34.4	33.7	32.8
Vivienda y territorio	11.7	11.7	12.0	11.0	10.5	11.5	9.6	9.3	9.1	8.6	8.9	9.2
Cultura y recreación	1.1	1.0	1.3	1.4	1.0	1.0	1.2	1.1	0.9	0.8	1.0	0.9

<sup>a</sup> Cifras preliminares. Los datos de 2002 no son comparables en sentido estricto con la serie anterior por cambios metodológicos.

<sup>b</sup> Gasto social per cápita en miles de colones de 2002. <sup>c</sup> Incluye el gasto en pensiones y jubilaciones así como el gasto en protección a grupos vulnerables (asistencia social). **Fuente:** Trejos 2003:30.

**Cuadro 15: Costa Rica, gasto social sectorial como porcentaje del PIB, 1991–2002**

Indicadores	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación	3.7	3.9	4.1	4.3	3.8	4.4	4.4	4.5	4.1	4.7	5.2	5.5
Salud	4.8	4.4	4.6	4.8	4.6	4.8	4.6	4.8	4.7	5.0	5.4	5.6
Asistencia social	4.6	4.5	4.9	5.3	5.1	5.4	6.1	5.9	5.5	6.0	6.3	5.9
Vivienda	1.8	1.7	1.9	1.8	1.6	1.9	1.6	1.6	1.5	1.5	1.7	1.7
Otros <sup>a</sup>	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2

<sup>a</sup> Incluye cultura y recreación y otros servicios sociales y comunales. **Fuente:** MIDEPLAN–SIDES. [www.mideplan.go.cr/sides/social/03-03.htm](http://www.mideplan.go.cr/sides/social/03-03.htm), consultado en noviembre de 2003.

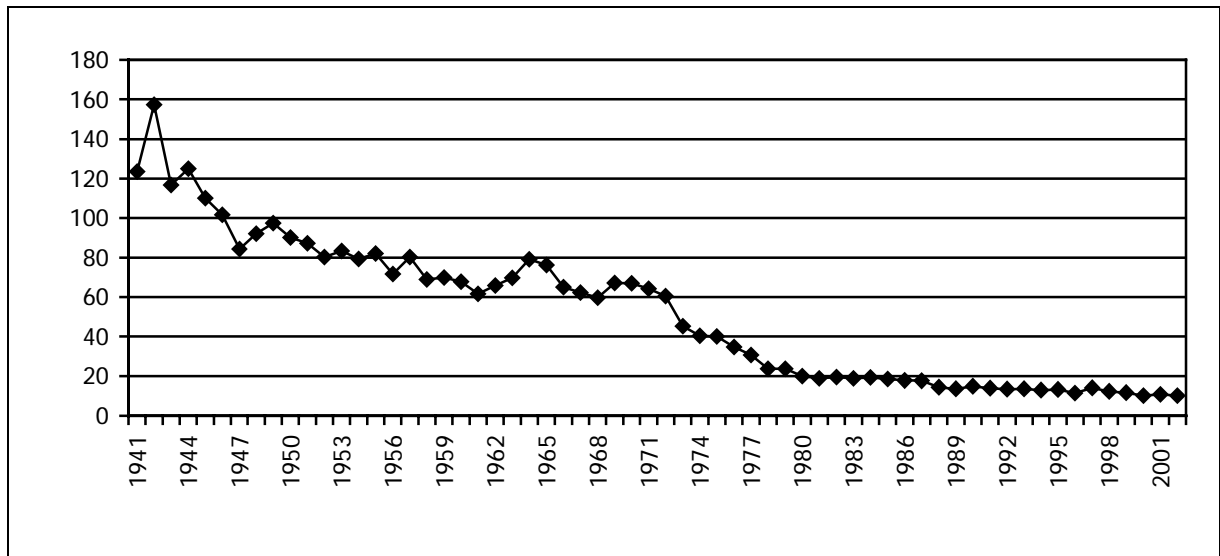
**Cuadro 16: Costa Rica, modelos de gestión alternativos en los servicios de salud, 2001**

Área de salud	Cantidad de EBAIS <sup>a</sup>	Población cubierta
Barva <sup>b</sup>	8	34,368
San Pablo <sup>b</sup>	5	19,453
Montes de Oca <sup>c</sup>	13	65,021
San Pedro <sup>c</sup>	12	59,384
Pavas <sup>b</sup>	11	82,266
Tibás <sup>b</sup>	16	59,910
Áreas de Escazú <sup>d</sup>	8	49,078
Santa Ana <sup>d</sup>	6	36,319
Área de Salud León XIII y Carpio <sup>d</sup>	7	36,000
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>441,799</b>

<sup>a</sup> Equipos Básicos de Atención Integral de Salud. <sup>b</sup> Cooperativas. <sup>c</sup> Universidad de Costa Rica.

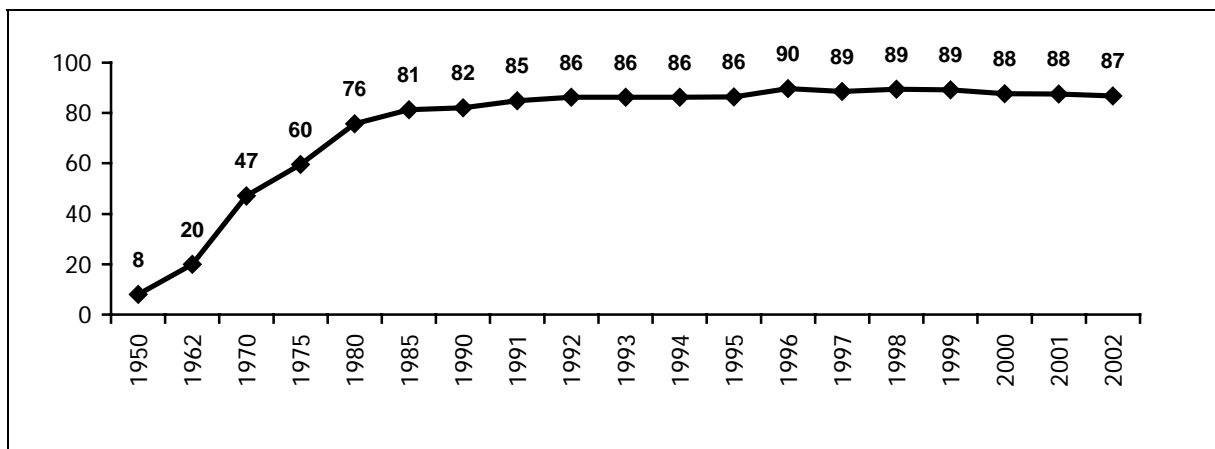
<sup>d</sup> Asociaciones de Servicios Médicos. **Fuente:** CCSS 2002:20.

**Gráfica 1: Costa Rica, tasa de mortalidad infantil 1941–2002**  
(por 1,000 nacidos vivos)



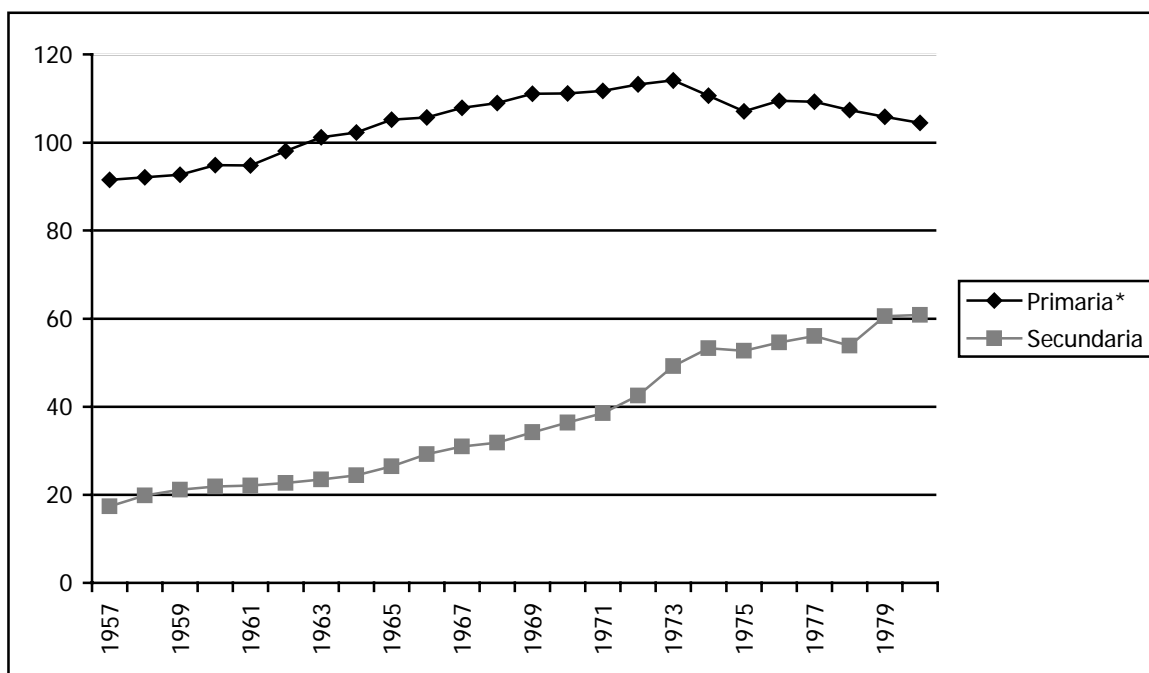
**Fuente:** Centro Centroamericano de Población con base en cifras oficiales del INEC. <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/Crindicadores>, consultado en noviembre de 2003.

**Gráfica 2: Costa Rica, cobertura del régimen de enfermedad y maternidad<sup>a</sup> del seguro social, 1950–2002**



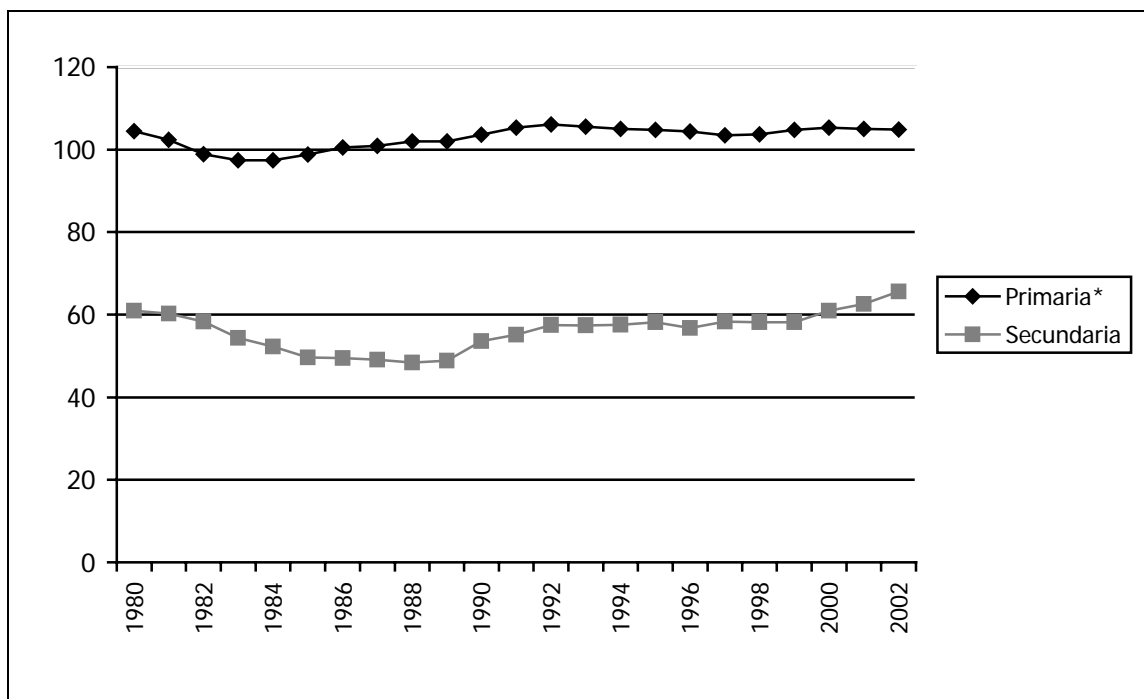
<sup>a</sup> Régimen de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social. **Fuente:** BID 1994:159 y MIDEPLAN-SIDES. [www.mideplan.go.cr/sides/social/05-01.htm](http://www.mideplan.go.cr/sides/social/05-01.htm), consultado en noviembre de 2003.

**Gráfica 3: Costa Rica, tasa bruta de cobertura en la educación primaria y secundaria, 1957–1980**



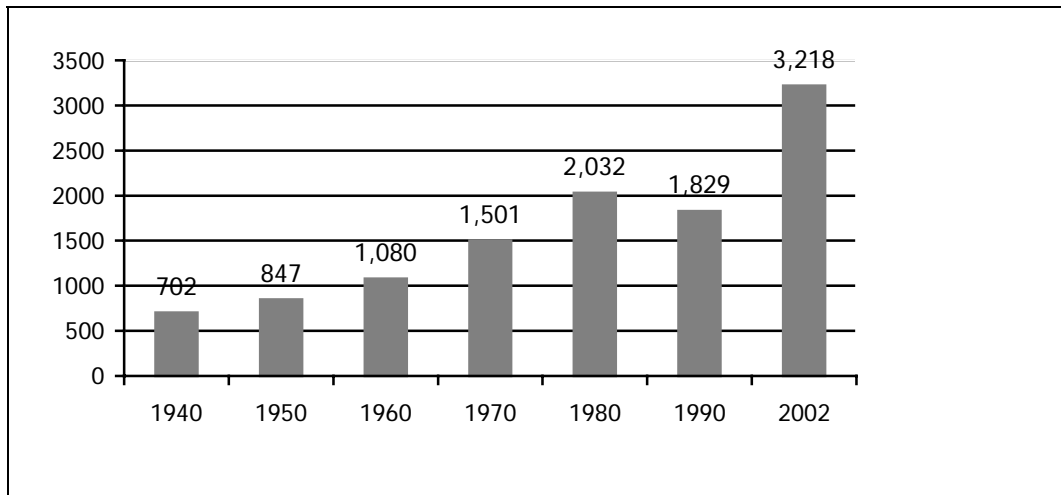
\* Las cifras en la educación primaria suman más de 100 debido al rezago educativo. **Fuente:** MEP–Departamento de Estadística. *La educación en cifras 1884–2000.*

**Gráfica 4: Costa Rica, tasa bruta de cobertura en la educación primaria y secundaria, 1980–2002**



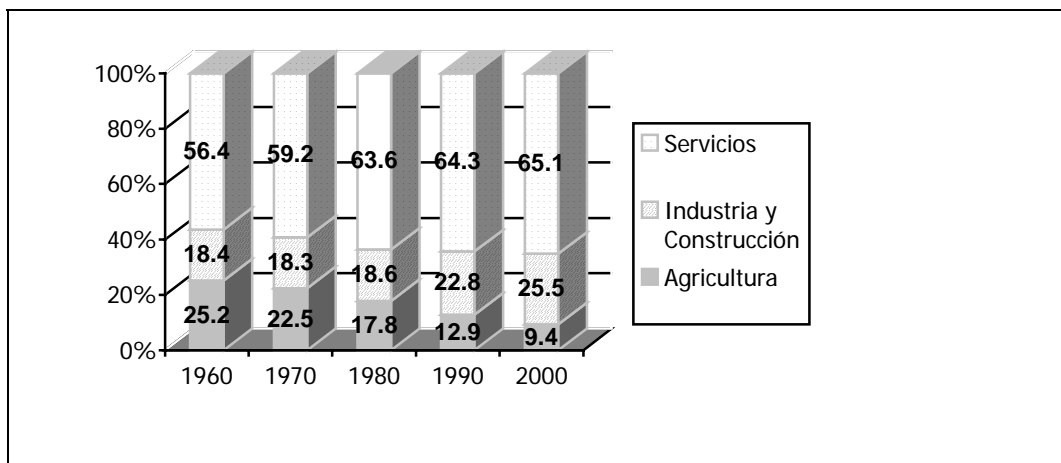
\* Las cifras en la educación primaria suman más de 100 debido al rezago educativo. **Fuente:** MEP–Departamento de Estadística. *La educación en cifras 1884–2000* (cifras 1980–1989). MEP–Departamento de Estadística. *La expansión del sistema educativo costarricense 2002* (cifras 1990–2002).

**Gráfica 5: Costa Rica, PIB per cápita en dólares de EUA de 1990, 1940–2002**



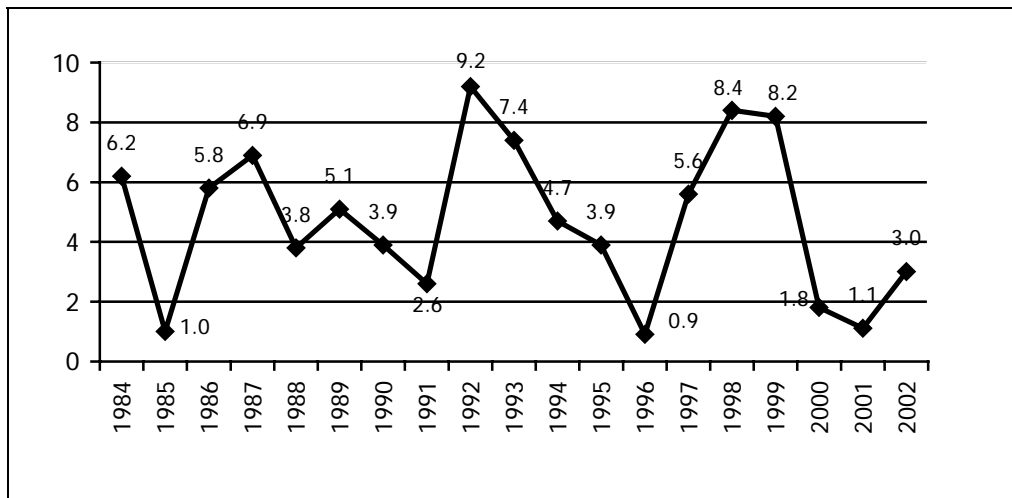
**Fuente:** Proyecto Estado de la Nación 2003:438.

**Gráfica 6: Costa Rica, estructura de la producción nacional según sector económico, 1960–2000 (en porcentajes)**



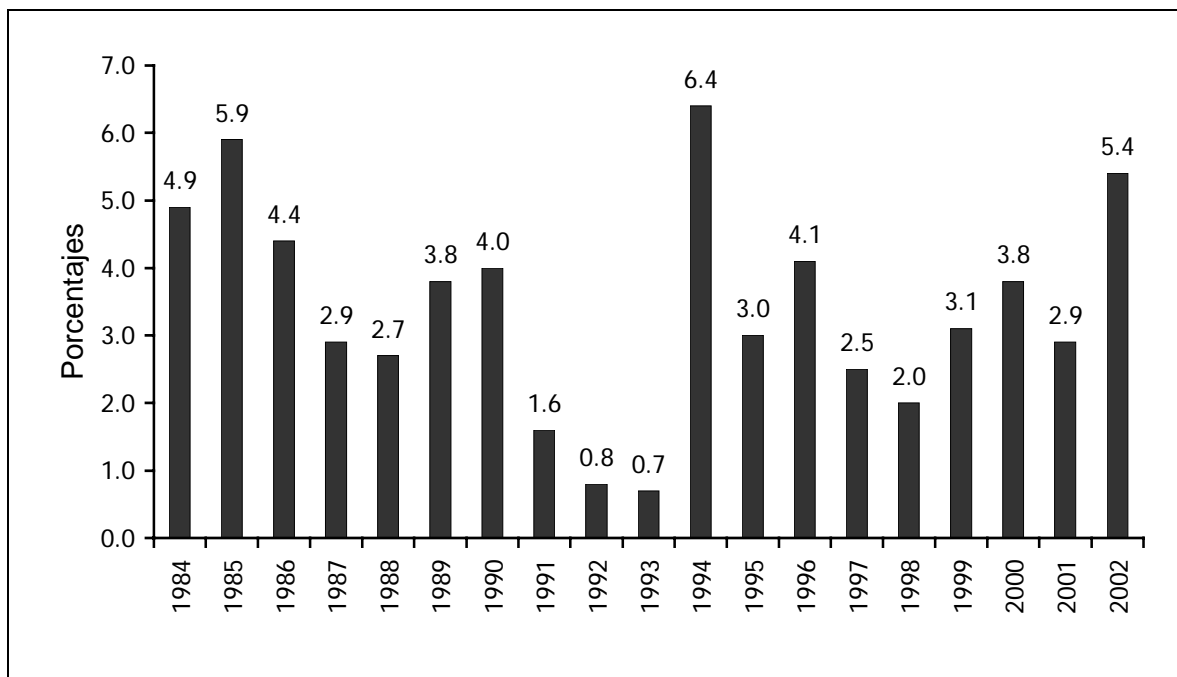
**Fuente:** Con base en cifras de MIDEPLAN y Banco Central de Costa Rica (BCCR).

**Gráfica 7: Costa Rica, tasa de variación real anual del PIB, 1984–2002**



Fuente: Con base en cifras de BCCR.

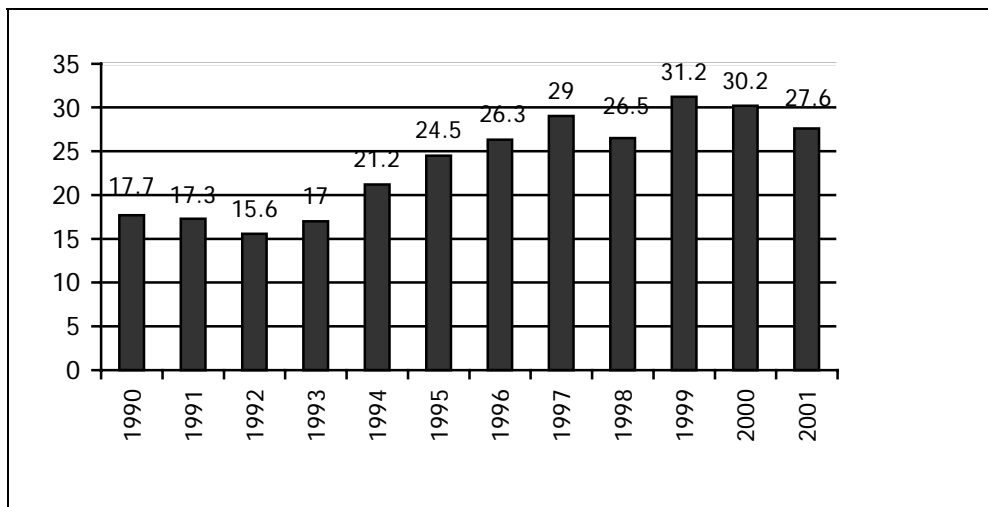
**Gráfica 8: Costa Rica, déficit consolidado del sector público como porcentaje del PIB, 1984–2002**



Fuente: BCCR y MIDEPLAN.

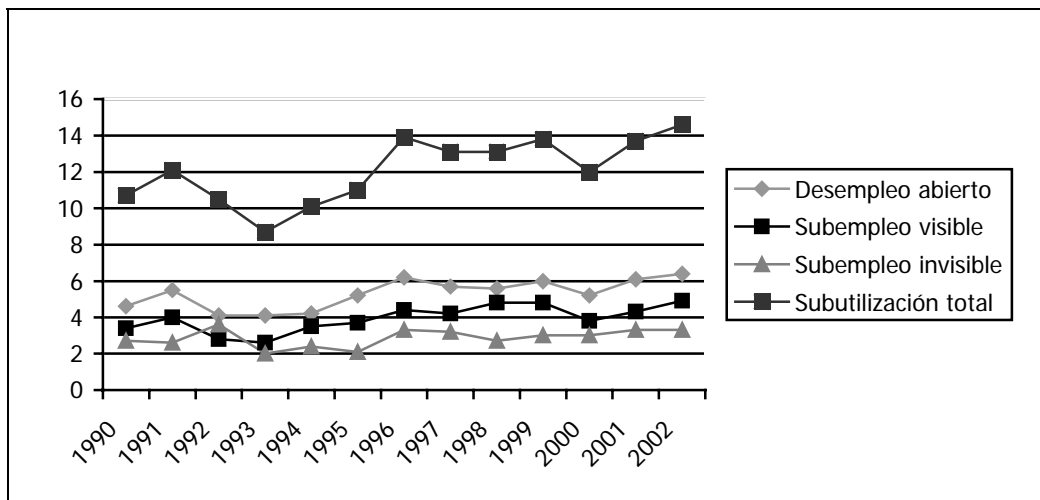


**Gráfica 9: Costa Rica, deuda pública interna como porcentaje del PIB, 1990–2001**



Fuente: MIDEPLAN–SIDES. [www.mideplan.go.cr/sides/economico/05-16.htm](http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/05-16.htm), consultado en noviembre de 2003.

**Gráfica 10: Costa Rica, tasas de subutilización de la fuerza de trabajo, 1990–2002**



Fuente: INEC. Encuesta de Hogares 1990–2002.

## Bibliografía

- Acuña, Víctor Hugo e Iván Molina. 1991. *Historia económica y social de Costa Rica (1750–1950)*. Editorial Porvenir, San José.
- Arguedas, Cinthya. 2002. *Reforma al sistema de pensiones en Costa Rica: Evaluación de la nueva organización*. Estudio de caso Núm. 62, presentado para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Versión resumida, <http://www.mgpp.cl>, consultado en marzo de 2003.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1994. *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*. Informe de la Misión Piloto del Programa de Reforma Social del BID, Grupo de la Agenda Social, noviembre.
- Barahona, Manuel. 1997a. "El desarrollo social." En Juan Rafael Quesada (coord.) et al., *Costa Rica contemporánea: Raíces del estado de la nación*. Proyecto Estado de la Nación, pp. 141–184, San José.
- . 1997b. *La informática educativa en el contexto de la política social: Las experiencias de Chile y Costa Rica*. Mimeo. MIDEPLAN y FLACSO (Programa Chile), San José.
- Barahona, Manuel, Pablo Sauma y Juan Diego Trejos. 1999. "La política social costarricense y las reformas económicas 1983–1997." En Carlos Conejo, Henry Mora y Juan R. Vargas (comps.), *Costa Rica hacia el siglo XXI: Balance de las reformas económicas 1983–1998*. Editorial Fundación UNA, Heredia.
- Bulmer-Thomas, Victor. 1989. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. 1ª. edición. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), San José.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). 2002. *Memoria comprensiva Mayo 1998–Abril 2002*. <http://modsjoweb01.ccss.sa.cr:81/down.asp>, consultado en noviembre de 2003.
- Castro Valverde, Carlos. 1995. *Estado y sectores medios en Costa Rica: Redimensionamiento de un pacto social*. Cuaderno de Ciencias Sociales, Núm. 81. FLACSO, San José.
- Castro Valverde, Carlos y Luis Bernardo Sáenz. 1998. *La reforma del sistema nacional de salud*. Colección Tiempos de cambio, MIDEPLAN, San José.
- Comisión Económica para Latino América y el Caribe (CEPAL). 2003. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002*. CEPAL, Santiago, abril.
- Consejo del Sector Social. 1996. *PNCP*. Master Litho S.A., San José.
- Cordero, Allen. 2004. *Clases Medias, movimientos sociales y política en Costa Rica*. Ponencia presentada en la Conferencia regional ¿Qué tipo de sociedades tenemos en Centroamérica? Desafíos para las Ciencias Sociales frente al desarrollo social en la región. San José, 29–30 de abril.
- Dengo Obregón, María Eugenia. 1995. *Educación Costarricense*. 8ª. reimpresión 2003 de la 1ª. edición 1995. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), San José.
- Fischel, Astrid. 1987. *Consenso y represión*. Una interpretación sociopolítica de la educación costarricense. Editorial Costa Rica, San José.
- Franco, Rolando. 1997. "Paradigmas de la política social en América Latina." En Rafael Menjivar et al. (comps.), *Pobreza, exclusión y política social*. FLACSO, San José.
- Garnier, Leonardo y Roberto Hidalgo. 1991. "El Estado necesario y la política de desarrollo." En Leonardo Garnier et al., *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza: Una alternativa para el desarrollo*. Ediciones Guayacán, San José.
- Garnier, Leonardo, Rebeca Grynspan, Roberto Hidalgo, Guillermo Monge y Juan Diego Trejos. 1997. *Cuando el desarrollo se hace posible en un país pobre: El caso de Costa Rica*. MIDEPLAN. Selección de documentos relativos a la posición costarricense presentados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), San José.
- Güendel, Ludwig. 2000. "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos. La búsqueda de una nueva utopía." En Sergio Reuben (comp.), *Política social: Vínculo entre estado y sociedad*. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- . 1997. "Las políticas de salud: Entre la sostenibilidad y el estancamiento." En UNICEF–Ministerio de Salud, *Las políticas de salud en el umbral de la reforma*. Serie de políticas sociales, Núm. 1, UNICEF, San José.
- Güendel, Ludwig y Juan Diego Trejos. 1994. *Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica*. CEPAL, Santiago.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). 1988. *Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza*. Informe final (mimeo). IICE, Universidad de Costa Rica, San José.

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2002. *Plan vida nueva para la superación de la pobreza y el desarrollo de las capacidades humanas 2002-2006*. Versión digital. IMAS, San José.
- Ministerio de Educación Pública (MEP). 2003. *La expansión del sistema educativo Costarricense 2002*. MEP, Departamento de Estadística, San José.
- \_\_\_\_\_. 2001. *La educación en cifras 1884-2000*. MEP, Departamento de Estadística, San José.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 1998. *Gobernando en Tiempos de cambio: Administración figueres Olsen*. MIDEPLAN, San José.
- Ministerio de Salud. 1995. *Memoria anual, 1994*. Ministerio de Salud, San José.
- Montero, Sary y Manuel Barahona. 2003. *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica 1994-2003: Institucionalidad—financiamiento—políticas—programas*. Serie de Políticas Sociales, Núm. 77, CEPAL, Santiago.
- Morales, Abelardo y Carlos Castro. 2002. *Redes transfronterizas: Sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*. FLACSO, San José.
- Muñoz, Carlos y Nevin S. Scrimshaw. 1995. *La transición de la nutrición y la salud de Costa Rica democrática*. International Foundation for Developing Countries (INFDC) – Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP/OPS), Guatemala.  
[www.unu.edu/unupress/food2/UIN06S/uin06s00.htm#Contents](http://www.unu.edu/unupress/food2/UIN06S/uin06s00.htm#Contents), consultado en noviembre de 2003.
- Nowalsky, Jorge et al. 2003. *Asimetrías económicas, sociales y políticas en Costa Rica*. Hacia una calidad de vida digna. Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), San José.
- Piñera, Sebastián. 1978. *¿Cómo medir el progreso de los países?* Mimeo. CEPAL, Santiago.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*. PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, México D.F. [www.undp.org/hdr2003/espanol/](http://www.undp.org/hdr2003/espanol/), consultado en noviembre de 2003.
- Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). 1990. *La deuda social en Costa Rica*. Programa Mundial de Empleo de la OIT, San José.
- Proyecto Estado de la Nación. 2003. *IX Informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. San José.
- Quesada, Juan Rafael. 2003. *Estado y educación en Costa Rica: Del agotamiento del liberalismo al inicio del estado interventor: 1914-1949*. Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica, Núm. 5, 1ª. edición, Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Rojas Bolaños, Manuel. 1980. *Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948*. 2ª. edición. Editorial Porvenir, San José.
- Rovira Mas, Jorge. 1980. *Costa Rica, economía y estado: Notas sobre su evolución reciente y el momento actual*. Estudios Sociales Centroamericanos, año IX, Núm. 26, mayo-agosto.
- Sanguinetti, Jorge A. 1988. *La salud y el seguro social en Costa Rica*. Development Technologies, Inc. y Pragma Cooperation, San José.
- Sauma, Pablo. 2003. *Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza*. Ponencia al Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2002), San José, Costa Rica.  
[www.estadonacion.or.cr/Info2003/nacion9/ponencias.html](http://www.estadonacion.or.cr/Info2003/nacion9/ponencias.html), consultado en noviembre de 2003.
- Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 1999. "El gasto público y los servicios sociales básicos en Costa Rica: Un análisis en el marco de la iniciativa 20/20." En Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (comps.), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*. PNUD/UNICEF/CEPAL, Santiago.
- Seligson, Mitchell, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. 1996. *Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las políticas públicas*. Serie Divulgación Económica, Núm. 51, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica, San José.
- Sen, Amartya y Jean Drèze. 1989. *Hunger and Public Action*. Clarendon Press, Oxford.
- Sojo, Carlos. 1991. *La utopía del estado mínimo: Influencia de la AID en Costa Rica en los años 80*. CRIES, Managua.
- Solís, Manuel. 1992. *Costa Rica: ¿Reformismo socialdemócrata o liberal?* FLACSO, San José.
- Trejos, Juan Diego. 2003. *La inversión social pública en Costa Rica*. Ponencia al IX Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2002)  
[www.estadonacion.or.cr/Info2003/nacion9/ponencias.html](http://www.estadonacion.or.cr/Info2003/nacion9/ponencias.html), disponible en formato pdf, consultado en noviembre de 2003, San José.

- . 1991. "La política social y la valorización de los recursos humanos." En L. Garnier R. Hidalgo, G. Monge y J.D. Trejos, *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza: Una alternativa para el desarrollo*. Ediciones Guayacán, San José.
- Trejos, Juan Diego et. al. 1994. *Estrategias para combatir la pobreza en Costa Rica: Programas, instituciones y recursos*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de trabajo Núm. 192, Washington.
- Universidad de Costa Rica. 2002. *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza: Una propuesta al país para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa*. Rectoría Universidad de Costa Rica, San José.
- Villasuso, Juan Manuel. 2000. *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica*. Serie Reformas Económicas Núm. 64, mayo, CEPAL, Santiago.
- . 1992. "Fondos y programas sociales en Costa Rica durante los ochenta." En OPS–OMS (comps.), *Fondos y programas de compensación social: Experiencias en América Latina y el Caribe*. Programa de Desarrollo de Políticas de Salud OPS/OMS, Washington.

## UNRISD Documentos del programa sobre **Política social y desarrollo**

- PP SPD 20      **Política social y reforma social “a la tica”: Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica**  
Manuel Barahona, Ludwig Güendel y Carlos Castro, agosto 2005
- PP SPD 19      **The Adult Worker Model, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles, and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach**  
Susy Giullari and Jane Lewis, April 2005
- PP SPD 18      **“Globalization” and Social Policy in a Development Context: Regional Responses**  
Nicola Yeates, April 2005
- PP SPD 17      **The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the Developing World**  
Stein Kuhnle and Sven E.O. Hort, September 2004
- PP SPD 16      **Late Industrializers and the Development of the Welfare State**  
Christopher Pierson, September 2004
- PP SPD 15      **Global Capitalism, Deflation and Agrarian Crisis in Developing Countries**  
Utsa Patnaik, July 2003
- PP SPD 14      **Agrarian Change, Gender and Land Rights: A Brazilian Case Study**  
Julia S. Guivant, June 2003
- PP SPD 13      **Reworking Apartheid Legacies: Global Competition, Gender and Social Wages in South Africa, 1980–2000**  
Gillian Hart, December 2002
- PP SPD 12      **Women’s Employment and Welfare Regimes: Globalization, Export Orientation and Social Policy in Europe and North America**  
Ann Shola Orloff, June 2002
- PP SPD 11      **Agrarian Reform, Gender and Land Rights in Uzbekistan**  
Deniz Kandiyoti, June 2002
- PP SPD 10      **Agrarian Change, Gender and Land Reform: A South African Case Study**  
Cherryl Walker, April 2002
- PP SPD 9      **Gender and Education: A Review of Issues for Social Policy**  
Ramya Subrahmanian, April 2002
- PP SPD 8      **Dynamique de la politique sociale en Côte d’Ivoire**  
Francis Akindès, juillet 2001
- PP SPD 7      **Social Policy in a Development Context**  
Thandika Mkandawire, June 2001
- PP SPD 6      **Breaking the Mould: An Institutional Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State**  
Ha-Joon Chang, May 2001
- PP SPD 5      **Les politiques sociales en Afrique de l’Ouest: Quels changements depuis le Sommet de Copenhague? Synthèse des études de cas (Bénin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Mali, Sénégal)**  
Momar-Coumba Diop, avril 2001
- PP SPD 4      **AIDS in the Context of Development**  
Joseph Collins and Bill Rau, December 2000

*continued*

- PP SPD 3      **Empirical Inquiries and the Assessment of Social Progress  
in Western Europe: A Historical Perspective**  
Jean-Michel Collette, June 2000
- PP SPD 2      **Social Indicators and Welfare Monitoring**  
Gøsta Esping-Andersen, May 2000
- PP SPD 1      **External Dependency and Internal Transformation:  
Argentina Confronts the Long Debt Crisis**  
Jorge Schvarzer, May 2000



