

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

Acrónimos	iii
Summary/Résumé/Resumen	iv
Summary	iv
Résumé	v
Resumen	vi
1. Introducción	1
2. Génesis del estado social de derecho	2
3. La política social en un contexto desarrollista: De los años 50 a los albores de los 80	4
4. La crisis del modelo de sustitución de importaciones: Sus consecuencias sociales	8
5. Reforma social y política social en la transición hacia un nuevo estilo de desarrollo	9
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
6. Lecciones aprendidas y desafíos a futuro: A modo de conclusiones	17
Anexo estadístico	20
Bibliografía	32
UNRISD Documentos del programa sobre Política social y desarrollo	35
Cuadros	
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
Gráficas	
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

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

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21301

