

COSTA RICA EN AMÉRICA LATINA



Historia inmediata



Josette Altmann Borbón

**COSTA RICA EN
AMÉRICA LATINA**

Josette Altmann Borbón

COSTA RICA EN AMÉRICA LATINA

Historia inmediata



330.98

A44c

Altmann Borbón, Josette.
Costa Rica y América Latina: historia inmediata /
Josette Altmann Borbón. -- 1 ed. -- San José: FLACSO-Sede
Costa Rica, 1998.
248 p.

ISBN 9977-68-096-5

1. Crisis económicas. 2. Economía - América Latina. 3.
América Latina - condiciones sociales. I. Título.

Ilustración de la portada:

Teodorico Quirós

Iglesia.

Óleo s/lienzo y cartón

61x55cm. 1941

De la colección de arte costarricense
del Instituto Nacional de Seguros.

Editora:

Vilma Herrera

Procesamiento del texto:

Mercedes Flores

Sede Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Marzo 1998

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Sede Costa Rica. Apartado 1 1747. San José, Costa Rica

*A mis hijos, José María y Eugenia,
ciudadanos de la Patria Grande de
Bolívar*

INTRODUCCIÓN

De Goethe suele repetirse la frase de que toda teoría es gris y sólo es verde el árbol de la vida. Ninguna mejor para expresar el aparente contraste cromático entre la experiencia vital irrepetible que condujo a seleccionar y escribir este trabajo y el resultado mismo alcanzado.

Aunque incubado antes, este trabajo fue arrancado a golpes de martillo de la cantera del que estuvo hecho el compacto tiempo de los últimos cuatro años. En él -tiempo político al fin-como un caleidoscopio buscaban ubicación fenómenos nacionales, regionales e internacionales que incidían rápidamente en el hoy, en la vida diaria de los costarricenses y en el mediano y largo plazo de la conformación futura del país. Recurriendo a la imagen de algún economista, tales fenómenos configuraban, pensando tradicionalmente, un mueble formado con una serie de gavetas, que podrían ser etiquetadas con el nombre de alguna de las disciplinas de las ciencias sociales. Otro mueble podría tener tantas otras, si se buscaba su origen histórico y su proyección, sin los que -a nuestro juicio- no puede lograrse una interpretación.

Intentar aprehender la realidad obliga a ordenar los hechos, primero desde el propio interés, siempre parcial y, segundo, necesariamente, desde la óptica de la propia formación y experiencia.

El primer conjunto siempre fue más claro. Se quería conocer la evolución del problema social, las causas y proyecciones de la Costa Rica de la década de los ochenta, la "década perdida". Más aún, y trascendiendo estudios existentes, buscar -en un mundo interconectado- una comparabilidad ya no sólo con la región centroamericana, de la que somos parte, sino con la región latinoamericana, que es nuestro entorno inmediato.

El segundo conjunto fue el más complejo. ¿Cómo abordar desde la óptica del historiador una problemática cruzada por la economía, las ciencias políticas y la sociología, entre otras disciplinas? ¿Cómo convencer de que la Historia puede y debe ocuparse de lo reciente, de lo actual, manteniendo su propia identidad?

Ambos puntos requieren una breve e introductoria explicación. Tener como objeto de estudio la cuestión social de la década de los ochenta, obligaba a tomar un eje central -en nuestro caso, la pobreza- para buscar la evolución de sus principales determinantes: mercados de trabajo, distribución del ingreso y políticas sociales. Igualmente, tomar en cuenta la especificidad de la década escogida, cuyas características centrales fueron la crisis económica y las políticas de estabilización y ajuste adoptadas en forma general en la región, aunque con particularidades derivadas del punto de partida y las formas de la política en los distintos países. Esto último, si se permite decirlo, fue el telón de fondo del escenario en que se movieron los determinantes de lo social.

Explicar el porqué y el cómo del estudio comparativo con América Latina y con algunos de sus países en particular, resulta más complicado y, posiblemente, más sujeto a polémicas, en la medida en que -dicho con humildad- el trabajo resultó pionero, después de dos estudios anteriores en que se compara Costa Rica con Uruguay. En el fondo está la preocupación por la forma en que se ha venido comparando a Costa Rica. Uno de los resultados ha sido vernos y explicarnos repetidamente, por la vía de la excepcionalidad y particularmente en la esfera de lo social. Ello, siendo el único parámetro de comparabilidad, nos ha llevado, por momentos, a una actitud de solazamiento e inercia social y política que impide ponderar en debida forma nuestras potencialidades, pero también nuestros problemas y errores.

Para lograr la comparación, y con una cobertura regional que abarcó catorce países de América Latina, se buscó, por un lado, los indicadores promedio para toda la región. Por otro, y conscientes de la heterogeneidad de los países que integraron el área de estudio, se procedió a la búsqueda de tipologías que permitieran captar, mediante agrupamientos, las similitudes y diferencias de éstos al finalizar la década de los ochenta. Las tipologías, cruzadas según las temáticas, se plantearon en función de diferentes criterios: evaluación del ajuste económico, medición de pobreza y evolución económica y homogeneización social y, aunque con menor precisión, agrupamiento por subregiones, en lo que incide lo histórico-cultural. Los análisis se fueron produciendo por niveles de abstracción, desde el promedio y las agrupaciones, hasta la tipología en que se ubicaba Costa Rica.

El tratamiento metodológico del tema, abordado desde la historia, fue un reto mayor: Primero, frente al medio que aún polemiza sobre el ámbito temporal y los límites de la disciplina, lo que -sin duda- incide en la orientación y objetivos de los trabajos producidos. Segundo, frente a la relación alcanzada con respecto a otras disciplinas de las ciencias sociales. Ello obligó a una difícil y exhaustiva revisión de los planteamientos polémicos de los historiadores clásicos y de las reacciones e incursiones realizadas en la historiografía costarricense. Tercero, y concretando más en este último aspecto, el tratamiento de lo económico.

En efecto, el trabajo presenta por lo menos tres aspectos conflictivos:

En primer lugar, se trata -como ha señalado el costarricense Víctor Hugo Acuña, de "abandonar las reticencias para estudiar la historia contemporánea y la más reciente". Nada más reciente en historia que la "década perdida". Ello obligó, dándole validez, al estudio detallado del tiempo histórico y al enfoque interdisciplinario que propone el análisis social de la historia, en busca de la interrelación entre hecho y proceso, entre estructura y coyuntura y entre pasado, presente y futuro.

El segundo enfoque, también conflictivo, es la relación con las otras ciencias. En ello fueron decisivos para nuestra posición las aplicaciones de Theda Sckopol y Eric Hobsbawn y, sobre todo, los planteamientos metodológicos de Braudel, quien sostiene que "el

historiador tendrá que ser, desde luego historiador, pero también, y a un tiempo, economista, sociólogo, antropólogo y hasta geógrafo..."

Finalmente, nuestro interés por lo social en la década de los ochenta necesariamente encontró la crisis económica como elemento explicativo determinante. Por ello, tuvimos que recordar los consejos de Witold Kula, en el sentido de no aislar lo económico del conjunto de las actividades sociales globales. La historia económica, que es uno de los enfoques de este trabajo, surgió precisamente en un período de crisis: la década de los años treinta. Esto hace que la investigación histórica -como se ha enmarcado en este estudio- esté en el ciclo juglar, o de corta duración, debido a que los efectos y etapas de estos ciclos se pueden percibir, en forma general, en el campo social.

El presente libro es resultado inmediato de la elaboración de una tesis de grado en Historia. Sin embargo, se ha trabajado arduamente buscando, como dijera alguna vez el sociólogo ecuatoriano Agustín Cueva, que no conserve en demasía las pesadas huellas de la investigación y, de las formas particulares que adopta una tesis.

Ha sido ordenado en dos partes. La primera, compuesta por cuatro capítulos, se refiere a los planteamientos metodológicos y a la problemática de América Latina en los ochenta. La segunda, con tres capítulos, donde el centro se desplaza a Costa Rica, en el contexto de América Latina. El libro termina con las conclusiones obtenidas del estudio comparativo, teniendo siempre como punto nodal a Costa Rica.

Finalmente, la autora desea agradecer a todas aquellas personas que, de una u otra manera, apoyaron este esfuerzo. A Lilliana Montero, Vilma Herrera, Mercedes Flores y Maritza Mena, por su invaluable ayuda. Y muy especialmente, al Dr. Rafael Menjívar que, siempre generoso, compartió un poco de su espíritu santaneco en la presente investigación.

PRIMERA PARTE

**AMERICA LATINA FRENTE A
LA CRISIS DE LOS AÑOS
OCHENTA**

1

LA POLÉMICA DE LO INMEDIATO, A PROPÓSITO DE LA HISTORIA

"(...) El historiador tendrá que ser, desde luego, historiador, pero también y a un tiempo economista, sociólogo, antropólogo y hasta geógrafo. En este alcance imperialista de lo social (en el amplio sentido de la palabra), no nos extrañemos de que el historiador encuentre ante sí dificultades en verdad insuperables, que hacen que la realidad de la vida humana, tanto en el presente como en el pasado, debe captarse en talleres diferentes, por ciencias particulares, y abordarse, en suma, simultáneamente, por varios lados. Ninguna inteligencia puede captar hoy la realidad social de una vez en toda su viviente amplitud."

Fernand Braudel

En América Latina, la década de los ochenta ha sido denominada por los científicos sociales y por los analistas políticos como la "década perdida", debido al estancamiento en las economías, el retroceso social y el incremento de la pobreza. En alguna medida, el impacto social de estos fenómenos estuvo matizado por un aumento en la democratización de casi todos los países del área. Recientes elecciones presidenciales en Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Paraguay, son algunos ejemplos del retorno democrático en

la región. Latinoamérica puede no haber crecido económicamente en los años ochenta, pero experimentó cambios. Por lo tanto, la condición necesaria para comprender las posibilidades que tiene la región, en este final de siglo, están en poder identificar no sólo cuáles estrategias de desarrollo se llevaron a cabo en el área, sino también la comprensión de los diferentes fenómenos que ocurrieron durante los años ochenta que han marcado la realidad de los noventa.

Una de las primeras enseñanzas que recibe el estudiante de historia al ingresar en la universidad es la necesidad de substraerse totalmente de la historia historizante, la "*histoire evenementille*", cuyo fin es la descripción de hechos a partir de documentos y personajes, manteniéndose al margen de los grandes movimientos sociales y por encima de los procesos y tendencias de la estructura económica.

La Escuela de los Annales, fundada en 1929 por Marc Bloch y Lucien Febvre, que tanto criticó este tipo de "*historia de personajes*", revolucionó el estudio de la historia al plantear la colaboración entre las distintas ciencias del hombre. Uno de sus grandes méritos consistió en demostrar que era posible construir una opción práctica a la historia positivista; es decir, a la convicción de que el conocimiento histórico es posible como reflejo fiel, exento de todo juicio subjetivo de los hechos pasados.'

Los seguidores de esta corriente no pretenden atar a la Historia en un marco teórico inflexible, como lo pretendió el historiador alemán Leopold von Ranke y sus discípulos. La escuela está más interesada en seguir una práctica que abra nuevos horizontes que, a través del análisis científico del hecho social, supere la herencia positivista de la historia tradicional. Se encuentran así historiadores como Ernest Labrousse, Gastón Roupnel y Fernand Braudel, entre muchos otros, que representan un buen ejemplo de esta corriente historiográfica.'

1. Para un análisis detallado de esta crítica, léase a Lucien Febvre en *Combates por Historia*, Barcelona: Ariel, 1975, p. 95.

Por otro lado, interesa resaltar en este trabajo cómo las críticas elaboradas a la historia historizante terminaron por crear una posición extrema en algunos puristas de la historia, que acabaron por "*desprestigiar*" todo acercamiento del análisis histórico que pudiera interpretarse, aunque fuera lejanamente, como una inclinación al estudio de la política.[^] Ello trajo como resultado el casi total abandono, por décadas, de los estudios de la política como manifestación social, sin comprender el valor innegable que tiene en la historiografía y dentro de los procesos económicos y sociales, como una variable social independiente.

En esta línea de pensamiento, y a pesar de que ciertos autores marxistas cayeron, en varias ocasiones, en planteamientos típicos de la historia normativa en los que el método quedaba sujeto a una visión del desarrollo humano, fue el materialismo histórico el que introdujo en la historia al menos tres aportes decisivos: En primer lugar, abrió una ventana para superar los conceptos estrechos sobre la naturaleza de la historia como suma de hechos, o bien, como repetición cíclica. En segundo lugar, auspició un diálogo más fructífero con otras disciplinas, hasta la época totalmente desvinculadas entre sí, particularmente con la sociología y la economía. Y, en tercer lugar, permitió, gracias a la dialéctica, entender que el hecho histórico no se da en un vacío, sino que es el resultado final de un largo proceso en el que las fuerzas sociales se encuentran en eterna pugna.

La polémica en torno a la validez del análisis de lo inmediato en la historia es relativamente antiguo y algunos se preguntarán el por qué del interés por retomarlo. Cabe destacar la utilización de ciertos instrumentos, dentro de la historiografía, que permiten hacer una buena aproximación a sucesos recientes; entre otros, por ejemplo: el análisis de patrones, la inevitable oscilación entre pasado y presente y el método comparativo. Esto faculta a los historiadores a dar mayor profundidad y perspectiva al análisis de fenómenos, tanto sociales como económicos, sin tener que aislarse de las coyunturas.

La necesidad de abandonar el enfoque individualista del positivismo y su énfasis en la automatización de los hechos históricos como

3. Agradezco a Luis Guillermo Solís, las ideas que compartió conmigo al permitirme leer el Primer Capítulo de su libro (aún inédito) sobre este tema.

acontecimientos aislados los unos de los otros en el tiempo, es lo que llevó al rescate de lo social, en la práctica, más que en el discurso teórico, y a la noción de la "historia total".⁴ Este enfoque lo que demuestra es la posibilidad de aprehender el hecho histórico, de sintetizarlo e integrarlo luego a la totalidad del análisis social, para así hacer más válido el estudio de coyunturas en la historiografía.

De gran valor en este debate, son los aportes del historiador Fernand Braudel,⁵ pues enriquecen los argumentos antes expuestos, al referirse a la gran importancia del tiempo histórico. Para Braudel no existe una contradicción, inherente ni definitiva, entre estructura y coyuntura. De hecho, hay diferentes clases de estructuras y coyunturas, y la historia debería aceptar y descubrir múltiples explicaciones que se logran por los desplazamientos verticales de un plano temporal a otro.

Dos ejemplos de ello serían: uno, el Dieciocho Brumario en la historia de Francia, como análisis de coyuntura; y dos, las conexiones horizontales reproducidas en cada plano temporal, como el nacionalismo, lo religioso y lo étnico, tan bien descritas por Renowin⁶ y que sirvieron como soporte en las discusiones sobre la política europea de antes de la Segunda Guerra Mundial.

Esta interrelación inteligente entre hecho y proceso, entre estructura y coyuntura, entre pasado, presente y futuro, es lo que le da un significado especial a la multidisciplinaridad que propone un análisis social de la historia. Es también esta interrelación la que vuelve a la historia, a la economía, a la sociología y a las ciencias políticas, disciplinas cuyos vínculos trascienden los impuestos por los avances de las ciencias sociales contemporáneas en los albores del siglo XXI.

Existe todavía entre algunos historiadores cierto recelo de aplicar la comparación en la historia. El debate es viejo, pero sigue teniendo vigencia aun en nuestros días. La discrepancia fundamental entre los que avalan el método y los que lo critican pareciera centrarse en el énfasis que unos y otros le atribuyen a la naturaleza misma de la historia.

4. Cardoso y Pérez, *op. cit.*, 1979, p.394.

5. Braudel, *La Historia y las Ciencias Sociales*. 1997, p. 60-82.

6. A. Renowin, *P,mr im Dialogue des Civilizations* París: Colliiii, 1967.

Mientras que para sus detractores lo medular pareciera estar en la protección de lo exacto y lo seguro, "ciñéndose al concepto de lo histórico como fenómeno singular e irrepetible" los simpatizantes sostienen el criterio de lo universal, donde el contraste y la analogía constituyen la base de la precisión y la creatividad de la historiografía.

Asimismo, existe el peligro de caer en algunas trampas que pueden suscitarse al aplicar el método; por ejemplo, el incurrir en anacronismos al confundir analogías superficiales con semejanzas profundas, sigue preocupando a muchos. En efecto, no debemos olvidar los anacronismos de Spengler o Toynbee, o más recientemente, de los "tradicionalistas" norteamericanos como Daly y Wiarda, por citar sólo a dos que, a partir de una aplicación de las tesis weberianas sobre la ética protestante, llegan a concluir que América Latina no puede ser democrática por su herencia católica.'

Otra trampa podría estar en dejar de lado la precaución de conocer bien aquello que se pretende comparar, sus especificidades. Para evitar esto, el trabajo contó con diversas investigaciones realizadas en la región latinoamericana, con series estadísticas homogeneizadas y con encuestas de hogares, entre otros, que permiten acercarse con mucha seguridad al objeto de estudio, por estar dichos documentos adecuadamente seleccionados.

Sin embargo, y aunque es preciso reconocer que en el contexto histórico todavía este método cuenta con una insuficiente elaboración teórica, en la práctica tales discrepancias resultan irrelevantes, como lo documenta en su libro "*Historia del Siglo XX*", Eric Hobsbawm," al hacer un análisis de las ciencias naturales. No se debe caer en el abandono de las totalidades sociales en el conjunto de los procesos sociales integrados. El objeto de estudio debe ser, además de lo periférico (la pobreza, el café en el siglo xviii, las costumbres, etc.), los grandes temas centrales (la crisis económica). En fin, que no debe

7. Solís, L.G., í;7.C(7, p. 13.

8. Howard Wiarda, *ne Democraúic Revoluüion in Latin America*. New York: Holmes and Meyer, 1990.

9. Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo xx* Barcelona: Crítica, 1995 Cap. xviii p. 516-550.

caerse en un "cientificismo tecnicista" como lo describe Cardoso en su artículo sobre la "Nueva Historia".'

Un análisis comparativo tiene mucho que ofrecer en el estudio de los diversos sistemas sociales y su comportamiento, dentro de un determinado tiempo y espacio, aunque es claro que no llega a sustituir la investigación detallada de casos específicos.

La utilidad y las bondades de los estudios comparados en historia las encontramos en el libro de Theda Skocpol, "*Los Estados y las Revoluciones Sociales*"¹⁰ y en el de Barrington Moore sobre "*Los Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia*"¹¹. Ambos autores sostienen y defienden las ventajas que, en la práctica, pueden tener las aproximaciones comparativas en los estudios históricos, quedando plasmado este razonamiento en la frase que tan ingeniosamente escribe T. Skocpol sobre el método comparado en la historia: "La historia comparada crece de la interacción de teoría e historia y, a su vez, debe contribuir al enriquecimiento de ambas",¹² o sea, es un proceso dialógico de interacción y retroalimentación de conocimientos.

Finalmente, cabría destacar el carácter histórico de los fenómenos que sirven de estudio a las ciencias sociales. El hecho de que éstos se modifican con el tiempo hace que, cada vez más, se destaque la interdependencia sectorial de los fenómenos sociales y el firme conocimiento de que ninguna generalización sociológica es válida si se parte del análisis de solamente un hecho o un proceso.

Esto hace que se puedan ampliar los márgenes, de manera innegable, para los estudios comparados en la historia.

Fue la crisis de los ochenta acaso la más severa de este siglo: pues ni aun la crisis del veintinueve y la depresión de la década de los años treinta tuvieron los efectos económicos, políticos y sociales

10. Elizabeth Fonseca. *Teoría y Método*. EDUCA, 1989, p.15.

11 Véase el prólogo de Theda Skocpol. *Los Estados y las Revoluciones Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

12, Véase el prólogo de Barrington Moore. *Los orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia*. Barcelona: Península, 1976.

13. Skocpol, T, *op. cit.* p. 14.

que se dieron durante esta década. Fue este un periodo de ajustes sin precedentes en la historia de esta región.

Nos guió en este estudio la preocupación planteada por el historiador Witold Kula de no aislar lo económico del conjunto de las actividades sociales globales.¹⁴ Más aun, siendo que la historia económica nace casualmente en la década de los treinta, producto de esa crisis, es que el tipo de investigación histórica realizada está marcadamente inclinada al estudio de la coyuntura en el ciclo juglar, o de corta duración.

Los años ochenta no se pueden vincular a la idea de la existencia de factores más o menos constantes, que marcan, para un tiempo determinado, las características de la estructura económica; más bien este período tuvo mucho que ver con la idea de movimiento y variación. Es decir, fue este un período con un eminente carácter cíclico,¹⁵ en donde, las nociones de estructura y coyuntura estaban íntimamente vinculadas. A pesar de que las determinaciones más importantes, por lo general, dependen del marco estructural, son los efectos acumulativos de las coyunturas los que, a su vez, cambian las estructuras.

Es así como los países latinoamericanos iniciaron esta década después de un largo período de créditos fáciles, que les permitió, a la gran mayoría, acumular grandes deudas externas y grandes déficits de las cuentas corrientes, para que luego esta afluencia de capitales se detuviera cuando, en 1982, México anunció una moratoria en sus servicios de la deuda, lo cual obligó a cada país a dejar de pedir préstamos y comenzar a pagar las deudas.

En esta dirección se ha considerado importante conceptualizar algunos elementos centrales relacionados con el desarrollo y la sociedad.

14. Cardoso, C. *La Historia como Ciencia*, opxil. p56.

15. Para un resumen sobre "Historia Económica: Coyuntura y Estructura". véase a Cardoso, C. y Pérez. H. *En Los métodos de la Historia*. Grijalbo. México, 1979, p. 219-223.

Aunque este concepto, por una variedad de razones, es amplio y poco preciso, por lo menos ha sido usado como referencia a dos órdenes de problemas: por una parte, los que han servido para caracterizar una corriente del pensamiento que ha hecho del desarrollo económico el centro de sus reflexiones y que ha influido en disciplinas sociales no económicas, como la sociología de la modernización, uno de cuyos máximos expositores en América Latina ha sido Gino Germani; y por otra, no con menos amplitud, este concepto ha servido para designar las políticas intentadas por gobiernos latinoamericanos de diversos signos político-ideológicos, que han procurado, con base en las elaboraciones de doctrinas desarrollistas, enfrentar los problemas del atraso, el estancamiento y la insuficiencia de las economías de la región.

Los distintos enfoques que el desarrollismo, como corriente del pensamiento económico, alberga en su interior son susceptibles de ser organizados en tres grandes agrupaciones: 1. el que concibe al desarrollo como un proceso; 2. el que plantea el desarrollo como un proceso en el que diversas fases son discernibles; 3. el que entiende el desarrollo como un cambio de estructuras.¹⁶*

Esta investigación utilizó las tres agrupaciones, debido a que, en primer lugar, en la teoría del crecimiento se le asigna al Estado un importante papel en tanto orientador de políticas económicas y en cuanto estimulador de la inversión pública o privada y administrador de un adecuado nivel de gasto público; en segundo lugar, las teorías que tienen como común denominador el concepto de desarrollo como una sucesión de fases, en donde los países arrancan desde una etapa primitiva o tradicional y van pasando por una serie de estadios intermedios, como lo es el subdesarrollo, hasta alcanzar la fase más avanzada que fue el prototipo que representó la moderna sociedad industrial; y en tercer lugar, aquella en donde se ubica el grueso de la literatura latinoamericana en materia de teoría del desarrollo y

16, Bobbio, N.; Matteucci, N.; Paquino, G., *Diccionario de Política*. Tomo 1. Siglo XXI Editores, México, 1995.

cuyas elaboraciones han sido dadas desde 1948 por la CEPAL: el desarrollo como cambio estructural, donde el acento se pone en un conjunto de reformas estructurales que sería preciso encarar de manera global para superar los obstáculos para el desarrollo.

Como parámetro para la investigación, se tomaron en cuenta tres rasgos característicos del modelo de desarrollo para Latinoamérica, que sugiere un análisis de la Dra. Cecilia López.

Primero, la desigualdad del modelo. Según la Dra. López, al principio de los ochenta, después de años de crecimiento significativo, la pobreza todavía era un problema sin solución y el desempleo representaba un porcentaje significativo del total de empleo en la región. Como dijera Wells refiriéndose al período 1950-1980 en América Latina la mayor deficiencia interna del proceso fue el fallo en la erradicación de la pobreza generalizada y en la disminución de la extrema disparidad de los ingresos de la región. Durante los ochenta la disparidad del modelo fue aún más evidente, cuando los costos de la deuda y de las políticas de ajuste que siguieron no fueron distribuidos equitativamente entre los diferentes sectores de la sociedad.

Aquellos que tenían ingresos del mercado laboral cargaron con gran parte del costo por ser subasalariados, desempleados y subempleados. De esta manera, la deuda social a corto plazo fue inducida, además de la ya acumulada a largo plazo.*

Segundo, el mal ajuste externo permanente del modelo. Antes de la crisis, América Latina dependía en exceso de los ahorros externos, los cuales alcanzaron su climax en 1981, cuando la región recibió capital neto en entradas equivalentes al 6 por ciento de su PIB colectivo. Según Wells, esta fue la manera de financiar el déficit comercial, el pago de intereses, las ganancias y los dividendos.

Después de 1982, cuando los recursos internacionales del sistema comercial bancario fueron bruscamente interrumpidos o cortados, la región se vio forzada a generar excedentes para pagar su deuda externa. Al final de la década, este excedente continuaba incremen-

17. López, C. *Latin America. Lessons of the 80s.- Bases for the 90s.* Documento presentado en Costa Rica, para The North South Round Table on Economics of Peace. 1990.

18. *Análisis de la Exclusión Social*, FLACSO. Costa Rica 1995.

tándose para alcanzar un nivel de 30.000 millones de dólares. Sin embargo, este balance comercial positivo fue absorbido por los compromisos del sistema financiero externo.

Tercero, la explotación histórica de los recursos naturales. Se ignoró el manejo de las relaciones e interdependencias de los factores económicos, sociales y los ecosistemas biológicos. Las estrategias económicas en la región no consideraron el costo de la explotación de los recursos naturales y poca o ninguna atención se le prestó a la necesidad de preservar el medio ambiente para futuras generaciones.

AJUSTE

Políticas macroeconómicas inducidas y financiadas por instituciones internacionales. El ajuste estuvo falto de prevención en términos de objetivos, por ejemplo, el pago de la deuda y su limitada visión sobre el proceso socioeconómico de las sociedades de América Latina. Además, en la mayoría de los casos fue impuesto.

No se trató de evaluar en este trabajo los programas de ajuste estructural, esto queda para los economistas; se trató más bien, de subrayar como en los años ochenta se generó una práctica de políticas económicas, basadas exclusivamente sobre la estrategia de ajuste, como si el crecimiento económico y el desarrollo fueran sinónimos, o bien, como si lo primero fiera la única condición indispensable para promover lo segundo.

El ajuste latinoamericano en los ochenta fue largo y difícil. En algunos países fue más severo que en otros, sobre todo a causa de condiciones estructurales diferentes. Esto, debido al tamaño y naturaleza del sector de bienes comerciales y su relación con los pobres, lo cual es impórtame, ya que el desempeño del crecimiento en los países estaba relacionado con la habilidad de expandir las exportaciones.

19. Ibidem.

Así vemos que países como Colombia, Costa Rica y Paraguay, con grandes sectores de bienes comerciales, capaces de responder a devaluaciones reales, aumentaron su producción y tendieron a tener ajustes cortos, mediante la creación de fuentes de empleo para los pobres.

GLOBALIZACIÓN

Conviene aclarar que este proceso no es espontáneo. Es un fenómeno económico, que vislumbra al mundo como su campo de acción en términos de mercados. Citando un ejemplo, por épocas los países pensaron en economías reducidas de mercados nacionales, luego pasaron a proyectarse hacia los mercados regionales, hasta llegar a la época postmodernista de las compañías transnacionales y los mercados mundiales que recuerdan, dolorosamente, a los siglos de los grandes imperios.

La globalización será posible en aquellas ciudades que tengan invertidas por lo menos siete capas de infraestructura, siendo la última de estas capas la infraestructura de la punta tecnológica de la información. Es decir, que la globalización tiene una expresión física que se traduce en una inversión gigantesca y es lo que hace posible este proceso.

La globalización no es, entonces, un proceso universal, ya que no todas las ciudades van a tener esas siete capas de inversión que se requiere para que esta "aldea global" pueda comunicarse efectivamente, y que las ciudades hagan las transacciones financieras y el comercio internacional, como se realiza en la actualidad.

20. Véase al respecto la presentación realizada por Rebeca Grynspan, *Reflexiones en torno al Informe de Desarrollo Humano de 1997*, Auditorio de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1997.

MODERNIZACIÓN

Se utilizó en este trabajo el concepto de modernización descrito por Bobbio, en el cual se entiende por modernización "el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que ha caracterizado a los últimos dos siglos.""

Estos procesos de transformaciones profundas y frecuentemente aceleradas tuvieron repercusiones inmediatas en el sistema internacional; por lo cual, este proceso interesa a todas las esferas del sistema social, frecuentemente y de manera conjunta. Se pueden desarrollar modelos alternativos, en donde cada uno presenta caracteres similares junto con peculiaridades, pero modelos que permiten distinguir, en el marco de la historia, sistemas políticos, económicos y sociales con base en categorías comparadas.

El aspecto más interesante del proceso de modernización concierne justamente, al surgimiento de formas políticas, económicas y sociales distintas y diferenciadas.

De alguna manera, el análisis de la crisis obligó a mirar el período de modernización que precede los ochenta. Después de treinta años de crecimiento y diez de serias limitaciones, el conjunto de cambios que sufrió el modelo de desarrollo de América Latina se puede analizar en su mejor y peor aporte; cualquier otra situación puede acomodarse entre estos procesos extremos.

COOPERACIÓN

Durante la década de los ochenta existió la tendencia de canalizar más recursos a través de organizaciones no gubernamentales, antes que de los propios gobiernos. La suposición comúnmente mantenida de que las organizaciones no gubernamentales eran más eficientes y

21. Bobbio Norbeno, et al. *Diccionario de Política*. Siglo xxi Editores. Tomo 1. México, 1995

mejor orientadas que los gobiernos, escondió una posición tendenciosa y hasta peligrosa, especialmente, cuando algunas de estas organizaciones estaban políticamente orientadas desde los países desarrollados y no se les realizaban evaluaciones sistemáticas sobre sus niveles de eficiencia. Esta tendencia llevó a debilitar el almacén institucional en los países latinoamericanos, especialmente cuando no había coincidencia entre las ideas de las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos regionales.

Se encontró a finales de la década de los noventa, una respuesta a la ingobernabilidad creada por esas directrices, que se resume en lo que expresó Dorwbusch:

"Vemos que la competencia excesiva, la desreglamentación descuidada y la falta de intervención estatal han llevado las cosas demasiado lejos. El péndulo se desplaza ahora en dirección opuesta y ya se vislumbra la reaparición del Estado. De aquí a diez años miraremos hacia atrás y veremos un período de reconstrucción centrado en una cabal concepción del Estado, en la correcta clase de cooperación entre el Gobierno, la fuerza laboral y el empresariado, y en la necesidad de que el Gobierno desempeñe un papel esencial en la búsqueda de soluciones a los problemas de la coordinación y la explotación de los factores externos". "

Es en esta línea que podemos encontrar las recomendaciones que da el Banco Mundial en su último informe, donde, entre otras cosas, pide volver de nuevo al Estado."

POBREZA

La pobreza es un fenómeno complejo; fácil de percibir, pero difícil de definir con precisión y, más aún, de medir adecuadamente.

22. Dorwbusch, R. *Políticas de Ajuste y Pobreza*. Editado por José Muñoz Washington D.C.. 1995.

23. Banco Mundial, último informe. 1997.

Sus dimensiones están en los extremos: pobreza absoluta o pobreza relativa, por lo que obligó a hacer aproximaciones de tipo descriptivo, no libres de arbitrariedades y siempre tentativas.

Son muchos los que han tratado de sistematizarla, y quizá quien más ha avanzado en la formulación de un marco teórico global es Amartya Sen, con su sistema de derechos y oportunidades que enfrenta cada persona." Las posibilidades de utilizarlos o no vendrán a determinar o a explicar la situación de pobreza de cada individuo o grupo familiar.

El trabajo concuerda con la definición hecha por la Msc. Rebeca Grynspan sobre pobreza, donde podría decirse que esta es una situación de privación e impotencia. Privación, porque las personas no cuentan con lo necesario para satisfacer las necesidades básicas, como lo serían la educación, salud, vivienda, etc. Impotencia, porque no logran obtener ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por ellas mismas."

Como herencia de la crisis, los retos que tiene América Latina por delante para superar positivamente sus indicadores de pobreza, podrían resumirse en tres procesos de gran significación: primero, encontrar la forma de disminuir gradualmente su heterogeneidad para lograr integrar sus sistemas productivos; en segundo lugar, terminar con la exclusión histórica de algunos grupos y, por último, integrar a los procesos de crecimiento económico los recursos naturales para garantizar así una estrategia de desarrollo sostenible.

EXCLUSIÓN SOCIAL

El tema de exclusión social se introdujo hace poco tiempo en los programas estratégicos de combate a la pobreza de la Unión Europea y las Naciones Unidas, debido a la ampliación del concepto de

24. Sen, A.; Dreze, J. *Hunger and Public Action*. Clarendon Press. Oxford, 1989.

25. Grynspan, R. *Plan Nacional de Combate a la Pobreza*. Segunda Vicepresidencia de la República, Costa Rica, 1995.

pobreza, y por la cantidad y el tipo de indicadores e índices tomados en cuenta para su medición. D. Bouget y H. Nogues mencionan dentro del contexto europeo que "el concepto de exclusión social trata de traducir y comprender las manifestaciones económicas, sociales y psicológicas de las exclusiones de la sociedad".*'

La prolongación del concepto de pobreza está relacionado con una gran variedad de dificultades económicas, como son desventajas sociales y legales.

El término de la exclusión social permite representar un conjunto más heterogéneo de factores que, a la vez, determinan un denominador común: la pobreza.

Son varias las causas que pueden describir estos conceptos: necesidades básicas, desempleo, paralización económica, el estado precario de algunos sectores sociales, etc. El concepto de exclusión social está ligado al ámbito de los derechos sociales, de la integración, de la marginalidad, de la ciudadanía, de la *"vida social activa"* y de la participación en los procesos de desarrollo.

DEMOCRACIA

Se parte de la teoría contemporánea de la democracia, donde confluyen tres tradiciones históricas de pensamiento político:

- a. La teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de Gobierno, según la cual, la democracia, como Gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, se distingue de la monarquía como Gobierno de uno solo para unos pocos.
- b. La teoría medieval, derivada de la soberanía popular romana, con base en la cual se contrapone una concepción ascendente a

26. *Análisis de Exclusión Social*, FLACSO, Costa Rica. 1995. p 30.

una concepción descendente de la soberanía, según que el poder supremo proviene del pueblo y sea representativo.

- c. La teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica y nacida con el surgimiento del Estado moderno en la forma de grandes monarquías, según la cual las formas históricas de Gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, donde el Gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, República.

El problema de la democracia y de sus características es tan antiguo como la propia reflexión sobre las cosas de la política, y ha sido propuesto y formulado en todas las épocas.

Siendo que la democracia es compatible, por un lado, con doctrinas diferentes en contenido ideológico y por el otro con una teoría, es que en esta investigación se partió del término que utiliza Mac Pherson, para describir, en su interpretación extremadamente genérica, donde el autor se vio obligado a dar una respuesta sobre democracia según la cual, las tres especies de democracia (liberalismo, socialismo y Estados del Tercer Mundo) tienen en común el fin último de "proveer las condiciones para el pleno y libre desarrollo de las capacidades de todos los miembros de la sociedad."

Esta interpretación general, más algunos tipos de regímenes democráticos, trabajados por Weffort, enmarcaron esta categoría. Según Francisco Weffort, "nuevas democracias son aquellas cuya construcción ocurre en medio de las condiciones políticas de una transición en la cual fue imposible la completa eliminación del pasado autoritario".²⁷*

Existen varias formas de percibir la democracia. Se puede hablar de democracia representativa, donde individuos iguales e independientes son capaces de hacerse representar; también de democracia delegativa, donde, por razones de crisis económicas y de deterioro social, individuos desiguales y dependientes son incapaces de hacerse representar. Este trabajo se enmarcó en la democracia participativa.

27. *Bobbio NoTbtm. el di. Diccionario de Política*. Siglo xxi Editores, México, 1995.

28. F. Weffort, *¿Cual democracia?*, FLACSO. 1993.

Con este tipo de democracia se logra una mayor claridad en el manejo y la participación -con opinión- de parte de la sociedad civil. Al existir gobiernos democráticos, las políticas económicas y sociales están más abiertas al análisis y a la crítica. En realidad, estaríamos frente a lo que actualmente se conoce como la ciudadanía social.

CAUSAS, EVOLUCIÓN Y EFECTOS DE LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA EN AMÉRICA LATINA. UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO

CAUSAS, EVOLUCIÓN Y
EFECTOS DE LA CRISIS

Al realizarse un balance del comportamiento de la economía latinoamericana y del Caribe durante el año de 1991 (especie de parteluz del período por estudiar), aparecieron indicadores de carácter general que sugerían signos alentadores de cara a la crisis de los años ochenta. Claro que se trataba de grandes promedios, en tomo a los cuales los países integrantes se movían presentando diferentes posiciones, dentro de un marco de gran fragilidad.

En su balance preliminar de 1991, CEPAL constataba que, por primera vez en los últimos cuatro años, el PiB *per cápita* había mejorado; el PiB global había crecido en 3% y; por primera vez en diez años, se registraba una transferencia positiva de recursos financieros. Fue así como un mayor número de países mejoró sus tasas de crecimiento, su estabilidad macroeconómica y aminoró las presiones inflacionarias.

En otro orden, la aplicación de indicadores vinculados a la modernización productiva y a la inserción internacional permitían

29. Rosenthal, Gert. "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991". Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior Vol. 42, No. 2. México, febrero 1992.

visualizar algunos resultados favorables en países, como Chile, Costa Rica, México, Colombia y Uruguay, con Brasil como caso intermedio."

No obstante, se pudo detectar también indicadores que expresaban la permanencia de agudos problemas que afectaban el desempeño económico, tales como el estancamiento de las exportaciones de bienes, la expansión de las importaciones, la permanencia de la deuda externa (con una alta relación entre exportaciones y servicios) y la falta de vigor de las economías desarrolladas, lo que afectaba las exportaciones.

En consecuencia, el comienzo de la década de los noventa estuvo marcado, sin duda, por signos esperanzadores; pero también estuvo trazado por el peso negativo que, en medio de grandes polémicas, CEPAL caracterizó como "*la década perdida*", una década que, como ha señalado OIT, debería ser leída de tal manera que no se ocultara lo positivo que pudo haber habido, evitando así el exagerado pesimismo sobre el futuro.³⁰

Sin embargo, no es posible ignorar el lado oscuro que representan los efectos socioeconómicos en la mayor parte de la población, particularmente en aquellos grupos que son capaces de transmitirlos al futuro, ni la zozobra de un camino, aún no claro, en el cambiante contexto internacional.

En este sentido, el ingreso *per cápita* de la región se mantuvo durante la década de los ochenta por debajo de los niveles alcanzados a finales de los años setenta y, en la mayor parte de los países, tal tendencia continúa con los efectos sociales y políticos previsibles. Ahora sus habitantes son más pobres en promedio que al iniciarse la crisis, y un mayor porcentaje de la población se encuentra en estado de pobreza.

30. Cf. OIT *Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe*. Caracas, agosto de 1991. Los indicadores aplicados, para desequilibrio externo: coeficiente de apertura, cambio en la estructura de exportaciones, evolución de los términos de intercambio; para desequilibrios internos: tasa de inversión, ritmo de crecimiento del PIB total e industrial y tasa de inflación.

31. OIT, *op. cit.* p. 67.

CAUSAS DE LA CRISIS Y SUS PROYECCIONES
EN LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Hasta la fecha, las polémicas sobre las causas de la crisis de la región no solo continúan presentes, sino que se han agudizado. Ello se explica en la medida en que, analizándolo retrospectivamente, las propuestas de política económica para superarla y la estrategia misma de desarrollo, ambas fundamentadas en tal diagnóstico, no logran encontrar un consenso, particularmente en la forma que debía adoptar el ajuste y las nuevas relaciones políticas y sociales que de él se derivaron.

Como ha señalado el profesor Main Touraine," el estallido de la crisis económica y luego política de México; la escondida realidad de una plena descomposición social y política de Colombia, detrás de sus impresionantes índices de crecimiento; y las revueltas de Caracas, ante la imposibilidad de transformar el oro del petróleo en desarrollo nacional, han debilitado la idea dominante del pensamiento latinoamericano que durante los años de la transición (1990-1994), monopolizados por el discurso de los economistas, entusiasmados por la apertura internacional de la economía y por algunos dirigentes que llamaban a la modernización política. Es ahora, después de valorar las políticas económicas y sociales cuando, nuevamente se dejan oír las voces, entonces aisladas, de numerosos sociólogos e historiadores, más cautelosos, que habían venido planteando en Latinoamérica el análisis de" la crisis e incluso de la decadencia, opuesto a la teoría de la transición.

Conviene revisar algunas explicaciones de las causas de la crisis de los años ochenta. Para algunos, los graves desequilibrios que condujeron a la crisis se originaron, en gran parte, en las serias deficiencias de las políticas económicas" y más aún, en problemas

32. Touraine, A. Prefacio al libro de Zermeño, Sergio. *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*. Siglo xxi Editores y Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1996. Al referirse a los enfoques sociológicos, menciona en forma expresa a Pablo González Casanova, Fernando Calderón y Eugenio Tironi.

33. Cf., entre otros. Ramos J. y Sunkel, O. "Hacia una síntesis neoestructuralista".

de sobreendeudamiento en un marco de excesiva liquidez internacional y en el mal uso de los recursos, debido a la falla de los mercados de capital y del sistema de regulación, tanto en el plano externo como en el interno. Para otros, el carácter de la crisis fue más estructural y más relacionado con los cambios que, a partir de los años setenta, tuvieron lugar en la economía internacional, particularmente en el campo tecnológico. En esa dirección, el modelo de sustitución de importaciones, por el cual se guió la región, se agotó, no porque el proceso de sustitución se hubiera completado, sino porque el tipo de desarrollo industrial en que estaba basado perdió su dinamismo a escala mundial. La región no logra, entonces, insertarse en los centros generadores de alta tecnología, con un nuevo tipo de desarrollo industrial dirigido a productos diferenciados y a mercados específicos, con plantas de tamaño reducido, donde cobraron importancia la flexibilización del proceso productivo y la subcontratación; con uso de tecnologías intensivas en las áreas de la informática, nuevos materiales y biotecnología, con menor uso de recursos naturales, una mano de obra más especializada y en menor cantidad por unidad de producción.

Sin establecer un grado de exclusión, se pueden enumerar y clasificar, de acuerdo con su origen, una serie de elementos detonantes que permiten alguna explicación acerca de las causas de la crisis y trazar el marco general, en el cual poder hacer un análisis de las tendencias económicas en la década de los ochenta.

Entre los elementos externos se destacaron; la recesión mundial, que afectó los niveles del comercio internacional y que tuvo efectos desfavorables en las exportaciones de la región; los precios internacionales de los principales productos básicos de exportación; y las prácticas comerciales proteccionistas establecidas en la mayoría de los países industriales, individualmente o por bloques. A ello debe sumarse el crecimiento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, lo cual encareció el crédito externo que había estimulado los niveles de inversión. Ello no sólo disminuyó el ingreso neto de capitales y transferencias de recursos a la región, sino

que encareció el servicio mismo de la deuda externa, en proporciones fuera de las condiciones prevalecientes. Entre las determinaciones internas de carácter estrictamente económico se destacaron el excesivo endeudamiento y la expansión del gasto público. Todos estos elementos desencadenaron la crisis y produjeron desequilibrios macroeconómicos en la balanza de pagos, los precios internos y las cuentas fiscales. Ello llevó a los países a ejecutar políticas de estabilización y ajuste con miras al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y a la adecuación de las economías a los cambios del contexto internacional, obligados, sobre todo, por la necesidad de lograr recuperar la capacidad de pago de la deuda externa. Estas políticas pasaron a ser, en muchos casos, otro componente de la crisis, por sus efectos sociales y económicos y por la forma de ensayo-error que adoptaba su aplicación.

INFLEXIÓN EN LAS TENDENCIAS DINÁMICAS DE LA ECONOMÍA

El comportamiento del Producto Interno Bruto

Para efectos comparativos, es conveniente recordar que el período transcurrido entre 1950 y 1980 fue para América Latina de un crecimiento económico importante y mayor que el de otras regiones del Tercer Mundo. En este período este creció en una tasa promedio de 5.5%, superior no solamente a la de otras regiones en desarrollo, sino al promedio de los países industrializados que crecieron en 4.2%. El punto máximo se alcanzó en la década del sesenta, con un crecimiento promedio anual de 5.7%.

En la década del ochenta, en cambio, la tasa promedio anual creció solamente un 1.1%, después de una tasa negativa durante el primer quinquenio. Entre 1981 y 1991, como puede verse en el cuadro 1 del anexo, la variación acumulada fue de 16.3%, que significó una tasa promedio anual de 1.6%. En cuanto a la región de América del

Sur, México y Caribe Mayor, la variación acumulada fue solamente 0.2 superior a la de América Latina, cuya tasa anual de crecimiento registrada fue, igualmente, de 1.6%.

Al observar la evolución por países, las variaciones acumuladas presentaban comportamientos muy disímiles. Argentina, Perú y Haití presentaban signo negativo; ello implicó tasas promedio anuales de decrecimiento a niveles de 0.7, 0.8 y 0.3, respectivamente; arriba del promedio regional de 1.6 se ubicaron Colombia, Paraguay, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Ecuador y República Dominicana, mientras con signo positivo, pero inferiores a tal promedio, estuvieron Uruguay, Bolivia y Venezuela, con un crecimiento cercano a cero como promedio.

En la mayoría de los países, el comportamiento mejoró sustancialmente durante el segundo quinquenio, hasta alcanzar tasas positivas, con excepción de Haití, para el año de 1991.

Con todas las limitaciones que como indicador pueda tener, es el Producto Interno por habitante el que mejor refleja los costos sociales de la crisis de la década y el retroceso para todos los países, en relación con los niveles del año de 1977; es decir, un retroceso de catorce años.

Puede verse cómo la variación acumulada entre 1981 y 1991 fue de -8.1 para América Latina y de -7.7 para toda la región. Esto significó tasas de crecimiento del PIB per cápita de -0.81 y de -0.77, respectivamente.

Las variaciones acumuladas de signo negativo arriba del promedio regional se registraron en Argentina, Perú, Bolivia, Venezuela y Haití; con el mismo signo, pero menor, Uruguay, Ecuador, Brasil, Costa Rica, México y Dominicana. Solamente llegaron a registrar tasas positivas Chile, Colombia y Paraguay.

Para conocer un poco más los cambios producidos en el nivel de la economía, es conveniente observar los cambios en la producción de la década, para ello se utilizó el PiB sectorial que aparece en el cuadro 2 del anexo.

En primer término, llamó la atención la caída de la participación de la industria en la región en comparación con el aumento del sector servicios, y la permanencia, casi en los mismos niveles, de la agricultura. El crecimiento en el sector servicios tuvo que ver más

con el incremento de actividades informales y con la modernización de actividades propias del sector, como finanzas, comunicaciones, electricidad y turismo, mientras que en el sector agrícola, donde se impulsaba la llamada agricultura de cambio, no disminuyó, pero aparece sin despegar como se esperaba.

Por otro lado, la evolución del sector industrial definió un proceso depresivo en la década de los ochenta, experimentándose disminuciones sucesivas que alcanzaron una contracción del 12%. Esta tendencia, después de las recuperaciones de 1984 a 1986, vuelve a aparecer a partir de 1988."

Si bien este comportamiento del sector industrial se inscribió en una evolución socioeconómica global, igualmente adversa, el retroceso industrial fue más pronunciado. La aportación manufacturera al PIB global (coeficiente de industrialización), marcó, en todos los años posteriores, proporciones inferiores a las que se alcanzaron en 1980, e incluso en 1970. Ello significó que el sector industrial, lejos de cumplir con una función amortiguadora de los efectos de la crisis, tendió más bien a acentuarlos.

Lo anterior tuvo mucho que ver no solo con la crisis propiamente, sino con las estrategias de desarrollo dominantes durante la década, y a que no definían una posición frente al papel de la industria. Esta indefinición explicaría las contradicciones observadas en muchos de los países, al abrir indiscriminadamente los mercados internos a la competencia de las importaciones, mientras simultáneamente se proponían programas de reconversión industrial que llevaron a recuperar las acciones de exportación de la industria nacional; o bien, se suprimió el apoyo a los sectores productivos o se emprendieron acciones de privatización, mientras se procuraba atraer nuevas corrientes de inversiones extranjeras directas.

Como fue señalado por el SELA, en la década del ochenta la región se fue distanciando, cada vez más, de dos fuerzas motrices de la reestructuración y el crecimiento industrial: las inversiones, especial-

34 Cf. Menjívar L, R. y Vuskovic, P. "Políticas Industriales en América Latina". FLACSO, *Cuadernos de Ciencias Sociales*. No. 42, Costa Rica, 1991, SELA "Desafíos de la política industrial latinoamericana hacia fin de siglo". *Papeles del SELA* No. 10, Ediciones de la Flor, Buenos Aires 1988.

mente en tecnología, y los criterios relativos a la escala y al alcance económico.

En parte, este criterio también explica el comportamiento relativamente pobre de la región y su retraso en la división internacional del trabajo en el área de las manufacturas.³⁵

En el grupo de países que integran la región en estudio, hubo tres que alcanzaron los más altos grados de industrialización y llegaron a reunir cerca del 80% del total del producto industrial latinoamericano: Argentina, Brasil y México. En este último país, como puede verse en el cuadro 2 del anexo, el peso del sector industrial en el PIB permaneció casi al mismo nivel en los años extremos, y esto podría explicarse por el aumento de la inversión a partir de 1987; Argentina, en cambio, pasó del 34.4 al 26.5%, con una situación intermedia para Brasil.

Lo importante es notar que al analizar el PIB global, hubo países que parecían ir transformando su estructura productiva, pero no lograron configurar, a finales de la década, un sector-eje de la estrategia de desarrollo.

Para explicar las causas del precario comportamiento del PIB en el transcurso de la década, se estudiaron los factores de inversión, consumo y sector externo.

Inversión, consumo y sector externo

La expansión de la capacidad productiva y el dinamismo de América Latina en las décadas anteriores a los años ochenta, se explicaba, en gran parte, por un alto nivel de inversión pública y privada. El coeficiente de inversión oscilaba entre el 22 y el 25% del PIB durante la década de los setenta.

La situación se revierte al iniciarse la década de los ochenta, indicando claramente el carácter recesivo del ajuste. El cuadro 3 del anexo muestra que en América Latina el coeficiente de inversión cae

35. SELA, *op. cit.* Capítulo 1.

de 24.4 en 1980 a 15.6 en 1990 y en la región de estudio de 23.6 a 15.8.

Además de la suspensión de los flujos de financiamiento externo y de los efectos de la crisis global en relación con la caída de los ingresos disponibles, la fuga de capitales y los procesos inflacionarios, se detectaron dos elementos centrales en la contracción de la inversión: el impacto de la pesada carga del servicio de la deuda externa en la formación de capital del sector público; y la incidencia de ésta en la formación de capital privado. El primer aspecto convirtió a la región en exportador neto de capital masivo.

En el caso de la formación de capital público, la evidencia empírica mostró el impacto directo mencionado. En el caso del Brasil, por ejemplo, la reducción de las inversiones del sector público fueron iguales entre 1984 y 1988 a cerca del 60% de los recursos transferidos al exterior para cubrir el servicio de la deuda. En el caso mexicano, las inversiones del sector público cayeron arriba del 6% del PIB entre 1981 y 1988 por la misma razón.

Varios modelos de simulación macroeconómica indicaban que la reducción directa de la formación de capital estatal explicaba, en forma significativa, las limitaciones cada vez más fuertes de divisas, que necesariamente llevaron a pérdidas de producción e inflación.³⁶

En lo que se refiere a la formación de capital privado, estudios realizados han confirmado la vinculación directa entre las inversiones públicas y las inversiones privadas. En el caso de México, el efecto de la contracción de las inversiones públicas significó una disminución equivalente de las inversiones del sector privado; con ello se redujo la inversión fija global de un 27.2% a un 18.7% entre 1980 y 1990."

Este aspecto toca la polémica entre sectores que han planteado, y siguen planteando, la necesidad de un Estado definido, activo y eficiente, y los que han tenido, y siguen teniendo, una exagerada

36. SELA. "Desafíos de la política industrial latinoamericana hacia fin de siglo". *Papeles del SELA* No. 10, Ediciones de la Flor, Buenos Aires 1988. Ortiz, G. Y Noriega, "Investment and growth in Latinamerican", **FMI**, Washington, 1988. citado por SELA, "Desarrollo industrial y cambios tecnológicos", op. cit. p. 27.

37. SELA. Desarrollo industrial y cambios tecnológicos, op. cit. p. 27.

confianza en la eficiencia del sector privado y desconfían de cualquier participación del sector público.³⁸

El comportamiento de la inversión en América Latina se reflejó, igualmente, en su participación en el mundo. Según datos de CEPAL, ésta pasó de entre 12 y 13% en 1977-1981 a 5.3 ciento en 1986-1987,³⁹ en coincidencia con el agravamiento de la crisis de la deuda externa.

Al observar el comportamiento por país en el área, el decrecimiento fue sin precedentes en los casos de Argentina, Uruguay y Venezuela, en los que de un coeficiente arriba de 20 han pasado a 8.0, 9.6 y 8.7, respectivamente.

Como ha señalado el informe del SELA, el comportamiento de las inversiones en los ochenta, reflejada en los coeficientes mencionados, creó nuevas condiciones *iniciales* para muchos países de la región, debido a una masiva reducción de su base productiva, lo cual impuso una pesada hipoteca sobre el futuro de todos ellos.

Aun cuando la inversión fue el factor determinante de la crisis, la variable consumo *per cápita*, disminuyó, en igual forma, de manera sensible.

En lo tocante al consumo, se debe tener en cuenta que los bajos niveles de empleo en la región determinan que las variaciones hacia abajo no sean demasiado grandes. Por tal razón es que, según se muestra en el cuadro 3, el consumo privado global durante la década de 1980 a 1990 mostró un aumento de 0.3, con caídas en Haití, República Dominicana, Colombia, Chile y Uruguay.

Un tercer elemento para explicar el comportamiento del producto fue el relacionado con el sector externo. El cuadro 4 puede servir para obtener una visión de la forma en que los desequilibrios externos evolucionaron en América Latina entre los años extremos de la década. La balanza comercial (como consecuencia del aumento de las exportaciones) reflejó un mejoramiento, al pasar de un déficit de 1.6 miles de millones de dólares en 1981 a un superávit de 26.2 en 1990, respectivamente.

38. Cf French Davis, R. "Formación de capital y marco macroeconómico: Bases para un enfoque neoestructuralista". En Suinkel O., *op. cit.* pp. 192 y sigs.

39. CEPAL *Transformación productiva con equidad, op. cit.* p. 47.

Sin embargo, al observar los cambios en cuenta corriente, que registró el costo financiero del servicio de la deuda, los resultados no son satisfactorios, aunque mejoran. Mientras en 1981 el saldo de la balanza de cuenta corriente era deficitaria en 40.200 millones de dólares, en 1991 el déficit se redujo a 10.200 millones de dólares. Este último dato muestra claramente el costo económico y social que sigue teniendo el servicio de la deuda, el cual en el último año seguía significando el 26% del valor de las exportaciones.*"

El relativo mejoramiento de la región se reproduce en la mayoría de los países de la región de estudio. Los de América del Sur y México presentaban a 1990 una situación de superávit en la balanza comercial. Sin embargo, si se incluyen las remesas por pago de intereses, solamente Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela lograron convertir su déficit en superávit.*' Una mejor visión de esta situación se obtiene al analizar el cuadro 5, con los datos absolutos para los años extremos, los componentes de la Balanza de Pagos de la región de estudio y los países.

Lo frágil de esta situación se comprobó en el informe preliminar del Secretario de la CEPAL para 1991. En él Rosenthal, manifiesta, al analizar el sector externo, la forma desfavorable en que fueron afectadas las exportaciones latinoamericanas y sus precios, como consecuencia de la recesión de las economías industriales y la caída de su demanda en cerca del 3%. Las cotizaciones medias de azúcar, cacao, café, soya, trigo, lana, cobre, estaño, plomo, etc. declinaron en forma significativa. Ello fue compensado, en parte, con la caída de la tasa de interés."

Es importante referirse, en forma especial, a la deuda, que en la década afectó, como se vio antes, todas las variables relacionadas con el producto y, desde allí, la situación social de la población.

Para 1990, la región latinoamericana efectuó transferencias netas al exterior en sus flujos de recursos. En promedio, entre 1982 y 1990,

40. OIT. *Políticas de empleo, op. cit.* Capítulo I.

41. Cf. OIT. *Políticas de empleo, op. cit.*

42. Rosenthal, G. "Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe 1991". *Revista Comercio Exterior*. Banco Nacional de Comercio Exterior, Volumen No. 42, No. 2, México, Febrero, 1992. p. 140.

la región experimentó transferencias netas negativas anuales de 24.800 millones de dólares, mientras para 1990, se estimó que el servicio de la deuda total alcanzó un valor de 44.387 millones.⁴³ Ese año el total de la deuda externa de América Latina ascendió a US\$428.636 millones, superior en 1.5% a la registrada en 1989. Su aparente estabilidad, como señalaba el SELA, reflejaba dos tipos de movimiento de signo contrario ocurridos en los últimos años: por un lado, el de reducción como resultado de las operaciones realizadas dentro del Plan Brady por México, Uruguay y Venezuela, en la región de estudio, así como los programas de reconversión de deuda por capital en acciones, hechos por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela; por el otro, las devaluaciones del dólar y el aumento de los flujos netos de fuentes oficiales, fueron elementos que llegaron a incrementar el valor de la deuda en cada país.

Conviene examinar los diferentes indicadores de la deuda para América Latina y su evolución en diferentes años: En el cuadro 7 se incluyó en valores absolutos la deuda total y su variación en el período, con los intereses devengados, ambos en los años 1980 y 1990. Se incluyó, además, el valor porcentual comprometido con la banca comercial, y el resto con organismos internacionales y gobiernos. En este cuadro se logran apreciar las siguientes situaciones para los países de América del Sur, Costa Rica, México y Caribe Mayor:⁴⁴

- a. Con deuda superior a los 20 mil millones de dólares: México con 98.2; Brasil con 122.2; Argentina con 65.0 y Venezuela con 33.0.
- b. Con deuda externa entre 10 mil y 20 mil millones de dólares: Perú con 17.3; Colombia con 16.7; Chile con 18.5; y Ecuador con 11.8.

43. SF.LA. "La situación de la deuda externa de América Latina y el Caribe". *En Revista Capítulo* No. 30. Caracas, Julio - Setiembre de 1991.

44. Se conoce como Caribe Mayor a los siguientes países: Cuba, República Dominicana y Haití.

- c. Con deuda entre 1 y 10 mil millones de dólares: Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Paraguay, República Dominicana y Haití.

Finalmente, y solo como punto de comparación, cabe destacar en este aspecto las estimaciones que hiciera Víctor Tokman a 1986, de la brecha de pobreza en América Latina, en relación con el PIB. De acuerdo con sus cálculos, se requería transferir alrededor de 4.8% del producto para erradicar la pobreza y sólo el 1 % para terminar con la indigencia."^ Si se vuelve a los indicadores de la deuda, se verá que ella no sólo incrementó la pobreza, sino que restó posibilidades - de haber existido voluntad política - de emprender un programa que fuera, en la década de los ochenta, más allá de los de simple compensación del ajuste para evitar los "*nuevos pobres*."

45 Tokman, V. "Pobreza y homogeneización social: tareas para los 90". En Revista *Pensamiento Iberoamericano*. No. 19, Madrid, enero-junio de 1991.

3

EFFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA

LOS PRINCIPALES EFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS

Para detectar los efectos que la crisis y las medidas de política económica, adoptadas en la mayoría de los países, tuvieron en el campo social durante la década de los años ochenta, se tomaron como eje central de análisis los cambios experimentados por el mercado de trabajo.

Un alto porcentaje de la población del área dependía directa e indirectamente de los salarios o de los ingresos relacionados con los diferentes tipos de empleo. Las variaciones de las tasas de desocupación, las transferencias de sectores importantes de la Población Económicamente Activa del sector formal al informal de la economía o hacia actividades menos productivas del mismo sector formal, y la disminución de las remuneraciones en general, afectaban sensiblemente los ingresos de los hogares que hacían, además, más vulnerables los sectores sociales históricamente frágiles: mujeres, infancia, adolescentes, ancianos e indígenas. Durante el período ocurrieron procesos en los mercados de trabajo de la región, que fueron más allá de lo coyuntural: la informalización, laprecarización, la feminización y la terciarización.

Los resultados del análisis de los cambios en el mercado de trabajo, sumados al comportamiento del gasto público y al de algunas variables monetarias (como la tasa de interés), llevaron a analizar otro sistema que amplió la perspectiva de los efectos a una población mayor: los cambios experimentados en el sistema de distribución del ingreso, como consecuencia tanto de la crisis, como de las políticas de enfrentamiento que se llevaron a cabo.

El análisis se completó con una revisión de la evolución de la pobreza en la región que, además de registrar problemas de vieja data, expresa de manera explícita los efectos derivados de las dos estructuras anteriormente señaladas. Son los indicadores de pobreza los que más claramente reflejan la crisis económica y social que sufrió América Latina en la década anterior. Mientras en la década de los setenta, las magnitudes relativas de la pobreza en América Latina y el Caribe se redujeron 5 y 6 puntos porcentuales por hogares y personas, en el período 1980-1986, la tendencia fue regresiva, en la medida en que los índices, tanto de hogares como de personas, se elevaron dos puntos porcentuales. En cuanto a indigencia, en 1970, se registró el 19% de hogares, en 1980 el 15% y en 1986 aumentó a 17%.⁴⁶ Finalmente, el análisis se completó con una visión retrospectiva del comportamiento de aspectos relacionados con servicios sociales, como educación, salud y vivienda.

El mercado laboral en los años ochenta

Un breve análisis de la participación de los diferentes sectores de la economía en el **PiB** efectuado al estudiar anteriormente los cambios en las tendencias dinámicas de la economía (cuadro 2), permiten hacer una introducción al problema del mercado de trabajo de la región, en los años ochenta.

46. Cf. **PNUD**. Proyecto regional para la superación de la pobreza. "Desarrollo sin pobreza". Síntesis publicada en Revista *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 42. No. 4, México, D.F. abril, 1992. Las estimaciones se basan en el enfoque de la línea de pobreza.

El **PIB** industrial sufrió una grave disminución en este período, mientras que el **PIB** agrario subía ligeramente y el correspondiente a servicios lo hacía en forma notable. Todos estos movimientos representaban, como ha señalado CEPAL,⁴⁷ una reversión de dos tendencias en el empleo, generadas en décadas anteriores y en la década de los setenta. La primera fue la transferencia de mano de obra de empleos menos productivos a los de mayor productividad; la segunda fue el fenómeno que se revierte al iniciarse los ochenta, como puede verse en los cuadros 8 y 9. Para el conjunto de la región, el crecimiento en los años setenta del producto y del empleo, son los que se movieron con tasas relativamente altas. De los países resaltan los casos de Brasil y México, en los que el sector industrial, con altas tasas de productividad media, absorbió parte importante de la fuerza de trabajo. Por el contrario, durante el primer quinquenio de la década de los ochenta, la caída en las tasas de crecimiento del empleo se acompañó con una disminución mayor del producto, que redujo el valor agregado por persona, en relación con 1980.

Con respecto a la absorción fundamentalmente urbana del empleo en las décadas anteriores y en parte del sector industrial, aunque hubo expansión del empleo en el sector servicios, ello fue interpretado como "un acontecimiento urbano a la falta de suficiente empleo en los sectores de más alta productividad" Esto explica que este sector creciera a una tasa promedio menor que la del sector agropecuario. Así, para el primer quinquenio de los ochenta, este último sector volvió a absorber empleo, pero, sin excepción para ningún país de la región, con tasas negativas de crecimiento del producto por persona.

En cuanto al sector agropecuario, la tasa de absorción de trabajo en los setenta fue más baja que el de los sectores urbanos y tendió a reducirse en el período de mayor expansión de la economía. Sin embargo, en los ochenta, la relación entre sector industrial y agrario se invierte.

En el cuadro 9, pueden apreciarse los resultados por país. En Argentina, Brasil, Chile y Colombia, por ejemplo, el aumento de las

47. CEPAL *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. LC/G. 1686, Santiago de Chile, octubre de 1991.

48. CEPAL, *La equidad en el panorama social*, op. cit. p. 12.

disparidades del producto por persona ocupada tuvo lugar como resultado de una disminución significativa de éste en los servicios, sumado a cambios más moderados en la agricultura.

A los anteriores cambios conviene agregar otros detectados por PREALC⁴⁹ para el período anterior a los ochenta y que permiten apreciar, posteriormente, lo ocurrido en tal década. A modo de síntesis, enumerados y explicados, los cambios corresponden a los siguientes:

- a. Respecto de la oferta de trabajo, en el quinquenio 1960-1965, se logró alcanzar la tasa máxima de crecimiento de la población, con un promedio anual del 2.9% que, posteriormente, se refleja en el crecimiento acelerado de la Población en Edad de Trabajar (PET), y en la década de los setenta alcanzó un incremento similar. Simultáneamente, se registró un aumento en la participación de la mujer en la fuerza laboral, con una marcada aceleración entre 1970 y 1980. En tal período, la tasa de incremento anual de la fuerza de trabajo femenina fue de 5.1%, mientras la de los hombres sólo era de 2.5 %.
- b. Como consecuencia, la **PEA** alcanza su máximo en los setenta, y se combina, además, con el crecimiento de la **PET** para producir una tasa de aumento de la oferta laboral de 3.2%. En términos absolutos, significaba que en 1980 había un total de 119 millones de trabajadores que integraban la **PEA** en Latinoamérica y el Caribe.

Este fenómeno tuvo un comportamiento diferenciado en las zonas urbana y rural, con un cambio paulatino en la estructura de trabajo a favor del área urbana, que fue absorbiendo mano de obra en actividades de mayor productividad. De acuerdo con PREALC, la disminución de la extensión de la pobreza, es un aspecto comentado en el caso de la década de los setenta.

49. PREALC-oiT. *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. Santiago de Chile, 1991.

- c. Un tercer aspecto está relacionado con los cambios producidos por la terciarización, que se han traducido en una movilidad social generalizada de la mano de obra. Al reducirse las ocupaciones de menor productividad, se redujeron también los estratos sociales más bajos (asalariados agrícolas, manuales y campesinos), mientras crecían lentamente los estratos de obreros manuales, y muy aceleradamente, las ocupaciones no manuales con mayor calificación e ingreso. En este último aspecto, se produjo la incorporación creciente de la mujer y los jóvenes al mercado de trabajo en el sector servicios, en el que se registró un aumento del empleo femenino de 4.7%. En este aspecto se ubica, igualmente, el creciente empleo público que llegó a alcanzar el 15% del empleo urbano y el 20% del empleo formal urbano, como puede verse en el cuadro 10 del anexo.
- d. Una creciente diferenciación económico-social en los sectores tradicionales, en el marco de lo que PREALC ha denominado la heterogeneidad estructural. En el campesinado y en el sector informal urbano, en el que la diferenciación se incrementó, surgen grupos con mejor nivel de ingresos en relación con el sector formal mismo, a la par de un contingente que se cruzaba con el problema de la pobreza.
- e. Una tasa de desempleo abierta baja y una estabilidad en la subocupación. En los setenta, PREALC estimaba una tasa de desempleo alrededor de 5% de la PEA.⁵⁰

Sobre el marco anterior, es posible dar un rápido vistazo a lo que ocurrió en el caso del empleo de América Latina y del Caribe entre 1980 y 1989, al tomar como base los cuadros 11 y 12 del anexo. Posteriormente y en forma comparativa, se revisaron los datos para la región en estudio.

50. PREALC. "Dinámica del subempleo en América Latina", CEPAL. *Estudios e Informes* >io. 10. Santiago de Chile, 1981.

a. Desempleo y subempleo

El primer dato importante es el relacionado con las tasas de desempleo y subempleo. El aumento en el desempleo y subempleo durante el primer quinquenio de los años ochenta fue un fenómeno general para toda la región, de acuerdo con las dos fases recorridas por los desequilibrios macroeconómicos hasta ese momento: un déficit del 4% en cuenta corriente, financiados con endeudamiento externo y una segunda, de gran impacto en el empleo, que llevó al ajuste recesivo y que se extiende hasta inicios de 1984. Durante el segundo quinquenio, se observó una tercera fase, caracterizada por desequilibrios fiscales y procesos inflacionarios, pero que, en los últimos tres años, comienza con un mejoramiento en las tasas de primera fase que abarca el trienio 1979-1981 en donde emergen los empleos.

En 1980 la tasa de desempleo regional registrada fue de 6%, correspondiente a 7% de desempleo urbano y 2% de desempleo rural, respectivamente. La tasa de subempleo ascendía a 34%, con lo que la tasa total de subutilización (desempleo más subempleo) ascendió a 40%. Para 1989, y después de haber pasado por algunos cambios en los dos quinquenios, el desempleo bajó a 5% en zonas urbanas y 3% en las zonas rurales, con tasas de subempleo de 37% y de subutilización total de 42%. Como puede verse, la tasa de desempleo total disminuyó en un punto. Este fenómeno es relevante, pues recoge una de las características del mercado de trabajo de América Latina y el Caribe durante la crisis: el mercado no se ajustó por la vía del desempleo abierto, sino por la vía de actividades de menor productividad (muchas de ellas como redes de sobrevivencia) y por la vía del deterioro del ingreso y de la precarización de las condiciones de trabajo. En términos generales, se pudo observar que si bien el desempleo decreció en un punto, estaría indicando una evolución casi neutra de la tasa, ya que el subempleo creció en 3 puntos y la subutilización total en 2, hasta completar una subutilización del 42% de la fuerza de trabajo.

El cuadro 12 permite visualizar, en forma global, la evolución del movimiento del empleo en la década de estudio:

- a. Como marco general, en cuanto al comportamiento de la población, en las décadas anteriores la población total crece en 2.2%, el **PET** en 2.6% y la **PEA** en 2.8%. En otras palabras, aun cuando hay una disminución del crecimiento de la población total, la **PEA** crece en tasas mayores.
- b. Se observa un evidente aumento de la **PEA no** agrícola, en relación con la agrícola, por las tendencias del mercado laboral. Esto urbaniza el impacto de la crisis y las perspectivas de la estrategia de desarrollo en la que predomina una tendencia ideológica en contra de la industria y del Estado.
- c. Las tasas de desempleo total, por las razones anotadas al inicio, son mayores en los dos años tanto para el caso de las actividades no agrícolas como para las agrícolas. En 1980, la **PEA** no ocupada en el sector no agrícola era de 5 %, mientras que era de 1 % en la agrícola. En 1989 pasan de 4 y 1, respectivamente.
- d. En el sector urbano fue evidente el incremento de actividades menos productivas. Mientras en 1980, solo el 25% de la **PEA** ocupada se ubicaba en el sector informal urbano, en 1989, esta tasa aumentó al 31 %, tomando como unidad cada uno de los años referidos. Si se ve la evolución en el tiempo, el sector informal pasa de 16% de la **PEA** ocupada en 1980, a 22% en 1989. Si se toman en cuenta las condiciones en que se produce la oferta de trabajo en este sector, se logrará entender el empobrecimiento de la fuerza laboral.
- e. En el sector agrícola, la **PEA** ocupada total pasa de 31 a 25%, mientras en el sector moderno pasa de 13 a 10 y, en el sector campesino, de 18 a 15%. Analizados como estructura de cada año, la **PEA** ocupada en el sector moderno disminuyó de 42 a 40, mientras el campesinado recuperó esos dos puntos al pasar de 58 a 60.

El cuadro 13 del anexo, centrado en el sector urbano, indicó lo ocurrido en la región de América del Sur, México y Caribe Mayor,

que coincide plenamente con las tendencias de toda América Latina y el Caribe.

- a. La población presentó una tasa anual de crecimiento promedio de 2.2%, mientras la **PET** creció a 3.4% y la **PEA** en 3.7% como promedio anual.
- b. La tasa global de desocupación total mejoró al pasar de 7 al 5.0% (igual que el promedio de América Latina) después de haber alcanzado un máximo de 9.0% en 1983.
- c. En cuanto a la **PEA** ocupada, ésta disminuyó en los extremos, tanto en el sector público, como en el formal privado, y creció sensiblemente en el sector informal.
- d. En el sector formal privado se reflejó un dato señalado por diferentes organismos y estudios: la capacidad de la empresa pequeña para generar mayor empleo en el caso de la región. Estas adquieren un peso de 21 % en 1989 frente a 15% en 1980.

El análisis por país de la región, puede verse en el cuadro 14 del anexo. Con excepción de Brasil y México, todos los países se ubican con tasas de desempleo mayores a la tasa promedio de la región.

De los once países de la región en que se registraron las tasas de desempleo urbano abierto, siete experimentaron un aumento entre 1980 y 1990: Argentina, Colombia, Perú, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Venezuela. Por el contrario, en el segundo quinquenio, la tasa de desempleo se redujo en algunos países a un ritmo que permitió compensar los puestos perdidos, como consecuencia de la crisis; tales son los casos de Chile, Brasil y México, cuyo peso en el mercado laboral regional afectó la tasa promedio general.

Es importante separar los datos por categorías de edad y de género. El cuadro 15 recoge tabulaciones realizadas por CEPAL en 1980-1986, con base en las encuestas de hogares en seis países, cinco de los cuales corresponden a la región en estudio y se clasifica el empleo urbano en estratos por edad y jefatura de hogar. Muestra claramente como el desempleo afectó a todos los grupos por edad, y

las categorías dentro de la fuerza de trabajo. A diferencia de los años setenta, el desempleo afectó mayormente a los jefes de hogar en más del 50% en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. Igualmente, el desempleo entre los jóvenes se incrementó en una proporción mayor que las de los jefes de hogares. Por otro lado, el incremento de la desocupación de los adultos no jefes de hogar afectó fundamentalmente a las mujeres.⁵¹

Aun cuando el número de personas desocupadas es impactante, es necesario repetir que las tasas de desempleo, que no habían mejorado para 1991," son relativamente aceptables comparadas con las existentes en otras regiones del mundo. Por ejemplo: la tasa de desempleo abierto para los 24 países miembros de la OCDE, era de 7.1% en 1991 y subió a 7.4% en 1992, para Canadá era 10.2%, España con 15.2%, Nueva Zelandia con 11.5, Irlanda con 16.5 y Francia con 10.1%. En Europa Oriental y la ex Unión Soviética, la OIT esbozó proporciones de 15 a 20%; en países del África Subsahariana las tasas se movieron entre el 31.2% para Botswana y el 9.7 en Nigeria." No obstante, se debe insistir en que en América Latina el ajuste del mercado laboral no se dio por la vía del desempleo. Lo más grave fue el impacto en el crecimiento del subempleo o empleo poco productivo y, sobre todo, el deterioro de las condiciones de trabajo al que PREALC ha categorizado como precarización. A ello se sumó la concentración del ingreso nacional, que amplió e intensificó los niveles de pobreza. Seguidamente se observan estos problemas, ordenados por categorías:

51. CEPAL. *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*, *op. cit.* Capítulo I.
52. Rosenthal, Gert, *op. cit.* p. 136, señala en el informe de 1991: "el moderado crecimiento de la mayor parte de las economías de la región no aportó una contribución importante al mejoramiento del empleo, ya que las tasas de desocupación no mostraron cambios significativos respecto a años anteriores...".
53. OIT. *El trabajo en el mundo 1992*. Ginebra, 1992.

b. *El crecimiento de la informalidad*⁵⁴

Cómo ha señalado Víctor Tokman, habría cuando menos dos interpretaciones, tres con la de él y PREALC, sobre el surgimiento de la informalidad en América Latina y el Caribe." La primera la explicaría como el resultado de la centralización y reorganización de los procesos de producción y trabajo en todo el mundo. El sector se derivaría, entonces, de la búsqueda de flexibilidad y de la necesidad de reducir los costos de mano de obra, que lo obligaban a operar fuera del marco regulador. Una segunda, de tinte neoliberal, parte de la observación de que, en los países como los de la región, las actividades informales se llevaron a cabo al margen de la ley, lo que a su vez se originó en una adecuada legislación, y en una burocracia excesiva e ineficiente.

La primera interpretación, si bien se adapta al marco general de reestructuración económica prevaleciente que llevó a una descentralización de la producción, tiene el problema de la falta de antecedentes y de una posible aplicación mayor para los países desarrollados, mientras la segunda terminó simplificando el problema al responsabilizar a las leyes y la burocracia gubernamental del crecimiento de empleos mal remunerados y de baja productividad.

Al estudiar el surgimiento de la informalidad en los procesos de modernización y urbanización en América Latina y el Caribe, y ver su evolución y características en diferentes subregiones, no se puede

54. En la exposición se sigue el enfoque del PREALC sobre informalidad. Algunos puntos centrales serían: el referido al ámbito urbano; esta circunscrito a la esfera productiva; se refiere a las posibilidades de que la fuerza laboral no absorbida por el sector formal debe tener acceso a este; la demarcación del fenómeno se hace en términos de categoría ocupacional (microempresarios, asalariados de estos, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados); la unidad de análisis es de hecho el establecimiento, aunque teóricamente se incluya el hogar. Para una síntesis de la interpretación de PREALC y otras, véase Pérez Sáinz, J.P. *Informalidad Urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes*. FLACSO-Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991. A lo largo de la exposición se hará relación a los trabajos propios de PREALC.

55. Tokman, V. "Sector Informal en América Latina: de subterráneo a legal. En: PREALC *Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina* o rr Ginebra, 1990.

menos que coincidir con la interpretación dada por el mismo Tokman: "Nuestro concepto del sector informal en América Latina se aproxima más a la primera interpretación (ya mencionada), dado que su surgimiento se debe, en parte, a una reestructuración económica que ha conducido a descentralizar la producción". Sin embargo, estos procesos ocurren en un contexto estructural distinto, cuya característica principal es el exceso de mano de obra, lo cual conduce a un sector informal diferente. Por su funcionalidad, la descentralización asegura una inserción más dinámica en términos de vínculos con los mercados, el cambio tecnológico y disponibilidad de recursos. Esto bien podría traer como consecuencia un aumento de las remuneraciones, a costa de una disminución de la protección y la estabilidad de los asalariados. En los países en desarrollo, la presión competitiva del exceso de mano de obra que necesita sobrevivir hace bajar los ingresos; más aún, genera actividades de subsistencia que no están dinámicamente vinculadas con los sectores modernos en expansión, y si no abastece a los mercados de bajos ingresos imposibilitados para tener acceso al capital, las calificaciones y la tecnología. El ingreso promedio es bajo y el sector informal se vuelve más heterogéneo, ya que comprende segmentos cuyas posibilidades de expansión son diferentes.^*

En el caso de América Latina y el Caribe y, no obstante la modernización producida en el período de postguerra y el aumento de las tasas de empleo que se relacionan con ella, la economía fue incapaz de generar los empleos necesarios para absorber la oferta de trabajo. Esta situación determinó que la tasa de crecimiento del empleo, en el sector informal, tuviera un comportamiento casi paralelo al del sector moderno o formal." La mayoría de los estudios realizados en la última década, sobre las actividades informales en la región, encuentra, por otra parte, una estrecha relación entre pobreza e informalidad.

Si bien el sector informal no es el bolsón de pobreza que antes se pensaba, y la existencia de microempresas que pueden generar

56. Tokman, V. en PREALC. *Más allá de la regulación*, op. cit. págs 4 y 5.

57. Tokman, V. "El sector informal: 15 años después". *El Trimestre Económico*. México 1987.

ingresos superiores a los salarios correspondientes en el sector formal (aunque pocas puedan pasar a la categoría de pequeña y mediana empresa), lo cierto es que la mayoría de ellas son la expresión de la pobreza, incomparable con sus homologas norteamericanas, japonesas o europeas. Es, como ha señalado Tokman, su capacidad de soportar, de sobrevivir, más que su dinamismo, lo que caracteriza al microempresario empírico latinoamericano. Las investigaciones realizadas en diferentes regiones y países confirman, igualmente, una serie de lugares comunes: los ingresos y salarios de los informales son equivalentes, más o menos, al 50% de los del sector formal; el tiempo de trabajo puede equivaler al doble de la jornada de trabajo formal; son pocos los establecimientos que pueden tener una acumulación ampliada; en él se concentran los extremos etarios de la población; la participación de mujeres y jóvenes es alta, con la desventaja de que a ellos corresponden, o bien las actividades menos productivas (como el comercio y servicios), o bien establecimientos de cuenta propia; sus características socio-demográficas coinciden con bajos niveles de educación; familias numerosas y, con excepción de los recientes programas de apoyo a la microempresa, no cuentan con apoyo crediticio y técnico. En cuanto a los sectores económicos de ubicación de los informales, se estima que un 80% se encuentra en los sectores terciarios, un 10% en los industriales y 10% en construcción.

La evolución casi neutra de la tasa de empleo en América Latina y el Caribe, no fue un indicador de la estabilidad del empleo, sino de una transferencia a actividades menos productivas y totalmente precarizadas en su inmensa mayoría, que formaba parte de las estrategias de sobrevivencia.

El cuadro 16 permite tener una visión más amplia del fenómeno de la informalidad y del impacto de la crisis de los ochenta sobre este, comparado con el del sector formal para el período 1950-1989. Puede verse, en primer lugar, que mientras la tasa anual de crecimiento del empleo total fue de 3.9% para los períodos 1950-1980 y 1980-1989, en este último período, la tasa de crecimiento del sector formal solo fue de 3.0% frente al 6.7% del sector informal, mientras ambos crecían en 3.9% en el período anterior. Al examinarse la estructura de cada uno de los años registrados, se ve la participación ascendente

del sector informal en la absorción de empleo, hasta dar el salto de seis puntos en 1989 como clara expresión de la crisis.

Asimismo, el cuadro 17 del anexo muestra el comportamiento en 1980, 1985 y 1989 del empleo en el sector informal de países de la región en estudio, en los cuales PREALC ha hecho estimaciones con base en las encuestas de hogares. En todos los países registrados, el empleo adquiere una mayor proporción en su estructura. En todos ellos, la proporción está arriba del 26.2%, cifra mínima registrada en Venezuela, que alcanza la mayor proporción en el caso de México, donde el 36% del empleo se registra en el sector informal urbano.

Es importante señalar cómo se da una caída del 42% en los ingresos del sector informal en la región, entre 1980 y 1989, de acuerdo con estimaciones de PREALC. Este cálculo se comprende sobre la base de la constancia del ingreso total del sector informal, mientras su ocupación se expande en 72%. Esta situación, y tomando en cuenta las condiciones de pobreza en que se desenvuelve la mayoría de los informales, explica el incremento de la pobreza crítica urbana, que PREALC llama la "*deuda social*"⁵⁸

c. *La precarización del trabajo*

Paralelo al desempleo, que se mantuvo constante, y al subempleo, que creció en importancia, se produjo otra serie de cambios en la naturaleza del empleo, tomados por PREALC-OIT con la categoría de precarización del trabajo. Establece las siguientes formas: menor estabilidad laboral, reemplazo del empleo permanente por el trabajo a tiempo parcial, el uso creciente de subcontratación de la mano de obra, una menor cobertura de la protección y legislación laboral. Ello podría resumirse al señalar un deterioro, tanto en la calidad de los empleos generados, como en la remuneración de estos.⁵⁹ Este es un fenómeno directamente relacionado con la crisis y el concepto, de "deuda social", también elaborado por PREALC.

58. Cf. PREALC Empleo y equidad, *op. cit.*

59. Cf. PREALC Empleo y equidad, *op. cit.*, y OIT. *Políticas de empleo, op. cit.*

Tanto la informalización, vista en el apartado anterior, como la precarización, en lo que tiene que ver con la reducción de los ingresos, tuvo efectos tanto en los niveles de distribución del ingreso, como en los niveles de pobreza. Estimaciones de OIT establecen que si bien el producto creció en 1.2% entre 1980 y 1989 en la región, el ingreso sólo lo hizo en un 0.2%, como consecuencia de las remesas al exterior por concepto de pago de la deuda, entre otros elementos, que llegaron a alcanzar un equivalente del 6% del PIB.⁶⁰

Es importante observar los datos que ejemplifican algunos componentes de la precarización y concentrarse en la caída de los ingresos durante la década de los ochenta. Según OIT, el porcentaje de trabajadores que laboró menos de 24 horas semanales crece del 6 al 10% en Colombia, del 3 al 8% en Panamá y del 5 al 8% en Argentina. En Colombia, el trabajo temporal pasa del 10 al 16%, mientras, en el gran Buenos Aires, los trabajadores no cubiertos por algún tipo de protección social o legislación laboral pasan del 18.7% en 1980 al 29.9% en 1988; mientras la proporción del personal eventual que utilizan las empresas de la industria manufacturera, crece del 18 al 28% del personal total entre 1983 y 1988.

CEPAL realizó un trabajo en las áreas metropolitanas de 6 países, 5 de los cuales corresponden a la región de estudio,⁶¹ para estudiar los cambios del movimiento del empleo y en los ingresos laborales. En todos los países de la región en estudio, se encontró una disminución de la importancia relativa del empleo asalariado, y en tres de ellos, una disminución de los ingresos del trabajo, como puede verse en el cuadro 18.

Del trabajo se obtienen las siguientes conclusiones:

- a. Los ingresos del trabajo de la población ocupada, en las zonas urbanas no metropolitanas, se redujeron en una proporción más alta que en las principales ciudades capitales. Con la reducción,

60. OIT, *Políticas de Empleo*, op. cit. p. 9

61. Los países son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela y cubren 1980 a 1986. Cf. CEPAL. *La equidad en panorama social de América Latina durante los años ochenta*. Santiago de Chile, 1991.

se aumentaron las disparidades en el ingreso de la población de los diferentes contextos geográficos.

- b. El ingreso medio declarado por los patronos o empleadores presentó una evolución más favorable que el ingreso del conjunto de la población ocupada. Dos casos: en Buenos Aires y Caracas se presentaron aumentos de los ingresos medios de los patronos de 34 y 21%, respectivamente; mientras el ingreso de la población ocupada, en las restantes categorías de empleo, se mantuvo o disminuyó en magnitudes importantes.
- c. En todos los países, excepto Colombia, la disminución del ingreso promedio de los asalariados públicos, cayó proporcionalmente más que el ingreso de los asalariados del sector privado.
- d. Paralelo a las agudas disminuciones en la participación del empleo industrial, en todos los casos (excepto en Brasil) cayeron los ingresos de los asalariados.
- e. En el caso de la población ocupada no asalariada, el ingreso de los autoempleados no calificados se redujo en tres de los países de la región de estudio -Argentina, Brasil, Uruguay.

Y lo anterior se complementa, en el cuadro 19 del anexo, donde puede verse el comportamiento de los salarios medios reales, entre 1981 y 1990, en los países de la región en estudio. En todos ellos, con excepción de Colombia, el índice se reduce sustancialmente en el período. Resalta, sin embargo, el caso de Perú, en donde los salarios caen de 101.8% en 1980 a 43.9 en 1990.

Respecto de los sistemas de seguridad social, se advierte un mejoramiento notable en algunos países de la región a finales de los años setenta. No obstante, un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (**BiD**), durante los años ochenta, reveló que el sistema de seguridad social en la región, mostraba un déficit creciente, debido a distintos factores entre los que se destacaban: la drástica caída de los salarios mínimos reales urbanos; el aumento del desempleo urbano abierto y la expansión del sector informal; los

recortes permanentes a los presupuestos públicos de salud; el incremento de los índices de precios y la regresión en el rendimiento real de las tasas de inversión." La mayoría de los países contaba con sistemas cuya cobertura se concentraba en los asalariados urbanos y sus dependientes cercanos y, en algunos casos, se extendía a trabajadores agrícolas y desempleados. Igualmente, en muchos de los países la cobertura se circunscribía a la capital y a las ciudades principales. Como se nota en el cuadro 20, solo Brasil había cubierto más del 80% de la **PEA**, seguido de Argentina, Chile y Uruguay. Este problema está relacionado con el modelo aplicado en la mayoría de los países, cuya base financiera radica en contribuciones salariales de trabajadores y empleadores que, en términos generales, son trabajadores agrícolas dispersos y migratorios con bajos ingresos y empleadores variables.

La baja cobertura y la crisis financiera en los ochenta, se sumaron al problema de las desigualdades de acceso. La evolución de su cobertura ha estado vinculada con el ingreso, la calificación laboral, el poder de los grupos de presión, la urbanización y el grado de desarrollo. En algunos de los países de la región, los militares y los empleados públicos fueron beneficiados desde finales del siglo **XIX**, mientras los trabajadores domésticos e independientes, cuando se han podido incorporar, lo han hecho hace menos de 20 años.*^

En resumen, como ha señalado **PREALC**, el deterioro del mercado de trabajo en la región, fue un mecanismo que permitió que el costo del ajuste externo fuera absorbido por los trabajadores, prácticamente, en su totalidad. La participación de los ingresos del trabajo en el **PIB** bajó de 44% en 1980 al 38% en 1989, mientras que los ingresos del capital se mantuvieron en un 53% del **PIB**. "

62. **BiD**. *La seguridad social en América Latina*, segunda parte del informe de 1991 (Progreso económico y social de América Latina), Washington, 1991.

63. Cf. Banco Nacional de México, "La seguridad social en América *Lzúm*", *Revista Comercio Exterior*. Vol. 42, No. 2, México, febrero de 1992.

64. **PREALC**, *Empleo y equidad*, op. cil. p. 36.

d. *Feminización de la fuerza de trabajo*

El aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, como puede observarse en el cuadro 21, ha sido un elemento importante en la dinámica de la oferta de mano de obra. Estudios de PREALC en 15 países (que cubren un 71 % de la población de América Latina y el Caribe) expresan un aumento permanente de las tasas de participación femenina." Según se puede notar en cuadro más adelante, hay un aumento de las tasas de participación de la mujer durante la década, pues de 31.9% en 1980, pasó a un 37.8% en 1989, mientras la de los hombres se mantiene estable. Como consecuencia de esto, se dio un cambio en la participación en la PEA que, en toda la década, significó 42% para mujeres y 58% para los hombres.

Este fenómeno tuvo un comportamiento distinto en los diferentes sectores económicos y concuerda con el análisis hecho del comportamiento del producto interno bruto. El sector servicios es el que mayor cantidad de mujeres absorbió; lo cual ocurrió en todos los países de la región en diferentes proporciones, con la única excepción de Haití."

No obstante, esta mayor participación de la mujer no significó una nivelación de sus ingresos, con el de los hombres en iguales condiciones etarias y educacionales. Un estudio de CEPAL de la población adulta masculina y la femenina, con diferentes niveles de estudio y en diferentes países de la región, demostró tal situación. Si se aplican los promedios no ponderados de CEMIT,"^ se tendría el siguiente cuadro:

65. Los países de la región en estudio: Brasil, Colombia, Chile, México, Uruguay y Venezuela. Costa Rica es el otro país. El trabajo está basado en las encuestas de hogares.
66. Cf. Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social de América Latina*. Informe 1987. Washington, 1988.
67. Se define el CEMIT como la capacidad equivalente mensual de los ingresos por trabajo. Cf. CEPAL. *Panorama social de América Latina*, op. cit. 39.

SEXO	ESTRATO EDUCACIONAL AÑOS DE ESTUDIO	CEMIT %
Mujeres	0 a 5	2.6
Mujeres	6 a 9	3.7
Hombres	0 a 5	4.2
Hombres	6 a 9	5.7
Mujeres	10 y más	7.6
Hombres	10 y más	10.5

Al comparar el CEMIT por estrato educacional, se nota que en todos los casos es inferior, casi en la mitad, en las mujeres y, tomando un ejemplo, los ingresos horarios de mujeres, con un máximo de nueve años de educación, son ligeramente superiores a los que corresponden a hombres con una educación máxima de 5 años de estudio. Esta desigualdad plantea claras situaciones discriminatorias para las mujeres, que deben irse corrigiendo si desea hablar de verdaderas democracias en América Latina.

El hecho de que la proporción de mujeres jefas de hogar, en general, igual que el número de madres solteras adolescentes haya aumentado en la región, ha llevado a la reflexión, muy relacionada con la pobreza, acerca de si la jefatura de hogar femenina es una señal de vulnerabilidad económica, en las condiciones prevalecientes, frente a las ventajas que implica la participación creciente de la mujer en el mercado de trabajo.**

68. Ct. CEPAL, "La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe". Unidad Mujer y Desarrollo. *Sent Mujer y desarrollo* No. S.Santiago de Chile, 1991.

e. *Terciarización de la fuerza de trabajo*

La terciarización estaría relacionada con el desarrollo del sector servicios de la economía, el cual se compagina con el decrecimiento del sector manufacturero y el ligero aumento del sector agropecuario. Sus implicaciones, tienen que ver con el producto, la productividad y el tipo de desarrollo. Para el caso de la región en estudio y respecto de la fuerza laboral, significó una pérdida de ocupaciones más productivas, estables y mejor remuneradas.

Un análisis del cuadro 9 permite observar los resultados de tal fenómeno en diferentes países, durante la década de los ochenta. En primer lugar, se da un incremento de las tasas de empleo en el sector servicios en todos los países. Esto corresponde al decrecimiento de las tasas en el sector industrial. En segundo lugar, la caída del producto por ocupado en el total de los países (con excepción de Colombia) con tasas negativas mayores para el sector servicios y, en tercer lugar, la caída general del índice de producto por ocupado entre los años extremos.

Si se considera la composición estimada de la PEA, por sectores de actividad, se registra un cambio importante. Mientras en 1980 se registraron porcentajes de 32 en la agricultura,, 26 en la industria y 42 en servicios, las proporciones se movieron a 26, 26 y 48 en 1989.⁶⁹

*Los cambios en la estructura
distributiva del ingreso*

El comportamiento en la década de los ochenta, en los diferentes aspectos que integran el mercado laboral, definitivamente alteraron, en forma sustancial, el sistema de distribución del ingreso. También se deberían sumar los efectos del manejo de las variables macroeconómicas en el marco de las políticas de estabilización y ajuste, implementadas en los países de la región. Los llamados procesos de

69. Cf. PREALC. *Empleo y equidad*, op. cit. cuadro 6, p. 28.

reducción del Estado con su secuela de "*movilidades laborales voluntarias*", la liberalización de los precios de productos de la canasta básica, el incremento en los precios de los servicios básicos, la "*flexibilización del trabajo*", la modificación de las políticas en materia de salarios y seguridad social, en la mayoría de países, afectaron la forma en que se distribuía el PIB. La estimación de la deuda social, según PREALC, ascendía en el primer quinquenio del período al 5%, expresada como incremento de la pobreza en los sectores trabajadores y en la excesiva carga a las capas medias.

La disminución sufrida en los salarios en el Producto Nacional y la de los ingresos de los integrantes del sector informal urbano, no concuerda con el comportamiento de las ganancias de los empleadores. En un estudio realizado por CEPAL, para el área metropolitana de seis países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela) se estimaba que el 75% de la población de menores ingresos registró una mayor reducción de estos, que el 25% con ingresos superiores, en tanto el 5% más acaudalado mantuvo o aumentó los suyos. Según indica también CEPAL, cerca del 70% de los recursos de hogares urbanos, ubicados en tomo de la línea de pobreza, provenía de sueldos, salarios y transferencias monetarias, cuyo poder de compra decrece con la crisis. Así, no sorprende que aumentaran los porcentajes de población en condiciones de pobreza e indigencia en Latinoamérica.

Los cambios en los indicadores de pobreza

El análisis de las dos estructuras anteriores señala las principales causas que pueden haber afectado los indicadores de la pobreza prevalecientes en la década anterior. La primera, el crecimiento de una oferta de trabajo que no fue posible absorber mediante la creación de empleo, debido a la pérdida del dinamismo de la economía; la segunda, la precarización del trabajo y la informalización y, tercero, el deterioro generalizado de los salarios e ingresos provenientes del trabajo, tanto en el nivel del sector formal como informal, con los consiguientes impactos en la estructura distributiva del ingreso.

Para tener una visión clara de lo ocurrido en los niveles y la magnitud de pobreza de los ochenta, es importante remitirse a períodos anteriores, mediante el uso de indicadores comparables. En el cuadro 23 aparecen, en términos absolutos y relativos, indicadores de la pobreza para toda América Latina y el Caribe en diferentes años. En la parte superior aparecen los porcentajes de hogares pobres, mientras, en la inferior, se estiman por personas. Ambos han sido calculados por el método de ingreso o de línea de pobreza.⁷⁰

Para 1989 en América Latina y el Caribe había un total de 183.2 millones de personas en estado de pobreza, equivalente a un 44% de la población total. De ese total de pobres, el 21 %, o sea 38.4 millones, se encontraban en pobreza extrema o indigencia.⁷¹ Las estimaciones del total de personas pobres se amplía a un 50% de la población total (208.1 millones de personas) si el cálculo se verifica con el método de necesidades básicas insatisfechas.⁷²

Al continuar el análisis de la pobreza por personas, aunque los números absolutos han sido constantemente crecientes, se encuentran modificaciones en los porcentajes de pobres en los últimos cuarenta años. De 1970 a 1980, se produce una disminución del 47 a 41%. Esta tendencia se interrumpe en los años ochenta y se produce un significativo aumento en el primer quinquenio, hasta alcanzar nuevamente 43% y luego aumentar en 1989 a 44%.

Si se toma como unidad de análisis los hogares, se repite la misma tendencia, aunque por la disponibilidad de datos en 1960, es posible verla más claramente. Y la magnitud de la pobreza baja sensiblemente entre 1960 y 1980 de un 51 a un 35% y luego comienza a aumentar;

70. En la práctica, este método ha puesto la atención en la definición de una canasta normativa de alimentos, partiendo de requerimientos nutricionales que pueden establecerse con un mayor respaldo científico, transformándolos en un conjunto de alimentos en función de pautas de consumo de la población y valorándolos según los precios minoristas. Luego se amplía a la canasta global, que incluiría otras necesidades y satisfactores siguiendo un procedimiento indirecto.
71. Dentro del método de línea de pobreza se acostumbra a identificar como en situación de pobreza extrema a las familias cuyo ingreso por individuo les impide adquirir la canasta básica de alimentos.
72. En este método la atención se pone en el resultado final del proceso de satisfacción de las necesidades básicas de las familias; esto es, en el consumo efectivo de un conjunto de bienes y servicios considerados como básicos.

primero fuertemente, hasta alcanzar 37% de la población en 1986 y 1987.

Puede observarse, además de que la pobreza aumenta, que ésta se intensifica en el área urbana y coincide con el incremento de las actividades informales, mientras que en el área rural tiende a mantenerse en el período. No obstante, es en esta última donde se ubica el mayor porcentaje de indigencia o pobreza extrema.

En general en toda América Latina es evidente, en la década en estudio, que los sectores más vulnerables de la población frente a la crisis son: mujeres, indígenas, ancianos y niñas y niños. La gravedad con este último grupo demográfico está no solo en su alta participación en el problema de la pobreza, sino, además, en el hecho de convertirse en el vehículo para la transferencia intergeneracional.

Referente a los países que integran la región América del Sur, México y el Caribe Mayor, el cuadro 24 muestra en la década de los años ochenta, los porcentajes de población en estado de pobreza. Las tendencias son similares a las de América Latina y el Caribe en general, pero pueden verse las diferencias por países. Aunque todos han sufrido un aumento entre 1980 y 1989, hay países que superan el promedio regional de 37%: Colombia con 38%, Brasil con 40%.

En los extremos, en relación con el promedio, estarían Perú, que presenta un 52% de la población en estado de pobreza en 1989, que significa un aumento de 6% en la década, y el de Argentina con 13%, pero con igual crecimiento en el mismo período.

El cuadro 25 recoge los porcentajes de hogares en situación de indigencia en la mayoría de los países, entre 1980 y 1989. Siguiendo el patrón de comportamiento de la pobreza total, vemos que la indigencia es mayor en el sector rural en todos los países; así, los estudios muestran, también, que los grupos de población más vulnerables son los antes señalados.

Los servicios sociales

Al estudiar la situación de los servicios sociales en salud y educación, a finales de la década de los ochenta, se apreciaba una

aparente contradicción. Por un lado, se observaba una disminución del porcentaje del PIB destinado al gasto social y una lógica disminución de la parte del gasto público destinado a ese rubro. Además de ello, se percibía una mayor demanda de los servicios públicos como consecuencia de la pérdida de capacidad económica de importantes sectores de la población, particularmente los medios, que anteriormente adquirirían servicios médicos y educativos privados. Por otro lado, y pese a tal marco negativo, los más importantes indicadores en salud y educación expresaron un mejoramiento: mortalidad infantil, analfabetismo, matrícula en segundo y tercer nivel de educación. Asimismo, se dio un aumento de los recursos humanos para demandantes potenciales: más médicos por habitante y maestros por estudiante.

Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo, como la Comisión Económica para América Latina coinciden, desde diferentes perspectivas, en una explicación de tres niveles.

El primero, mediante la focalización de las prestaciones y una mayor racionalización administrativa o la innovación tecnológica, se abarataron los servicios. El segundo, la reducción de los salarios reales del personal público dedicado a estos servicios no se tradujo en una reducción de los cocientes. Lo anterior indica que el incremento de la cobertura potencial de los servicios pudo haberse logrado, únicamente, a costos de un deterioro gradual de su calidad y, tercero y final, la disminución de la inversión en instalaciones, dotaciones y tecnología tuvo consecuencias en el bienestar de la población, en la década de los ochenta, que pudieron ser detectados en los noventa.

Sin duda alguna, podría darse una combinación de tales elementos explicativos; sin embargo, no hay duda de que el segundo ha sido fácilmente observable, sobre todo en países donde se ha dado alguna gradualidad en el ajuste, y que el tercero, tomando en cuenta los tiempos de maduración que requieren los procesos educativos y de salud para hacer sensibles los efectos, es totalmente válido. En tales

[^] 3 . BID. *Procesos económico y social en América Latina*. Informe 1989. Washington 1989, p. 69. y CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile 1990, p. 37.

M. BID. *Op. cit.* pág. 69.

circunstancias, los indicadores de salud y educación estarían arrojando resultados de esfuerzos anteriores a la década del ochenta, mientras los costos de la crisis en los servicios sociales deberían pagarse en el corto y mediano plazo. Prever estas situaciones con una adecuada política social hubiera sido una forma de contrarrestar tales efectos, para esta y la siguiente década.

En cuanto a la educación, en el cuadro 26 se recogen los indicadores correspondientes a analfabetismo y escolarización de primero y segundo niveles. En primer lugar, y en comparación con los promedios de América Latina y el Caribe, los de la región son ligeramente menores en lo que se refiere a analfabetismo y casi similares en lo relativo a escolarización. Con diferencias de grado y con la sola excepción de Colombia que sube 0.1%, todos los países han disminuido sus tasas de analfabetismo durante los años ochenta. Son Argentina y Uruguay los que mantienen menores tasas en 1990, mientras que las mayores se registran en Haití, y aunque mejoró en la década, aún tiene un 47.0% de analfabetas, siguiéndole en orden inverso Bolivia, Brasil y Dominicana. En cuanto a las tasas de escolarización de primer nivel, todos los países mejoran. El nivel mínimo se registra en Haití, con una escolaridad de 59.7% en 1990, y el máximo en México con ciento por ciento. Algo parecido ocurre en el segundo nivel de escolarización aunque parte, lógicamente, de indicadores más bajos.

Respecto a la salud, como se puede observar en el cuadro 27, todos los países registraron un incremento de la esperanza de vida entre 1975-80 y 1985-90, y el mínimo se da en Haití, con 54.7%. Igual comportamiento se manifiesta en todos los países, con excepción de Argentina, en relación con la mortalidad infantil, que baja sustancialmente. En otro orden, las principales causas de muerte, como puede verse en el cuadro 28, varían en los distintos países.

Por el tipo de políticas compensatorias que cobraron prioridad, y por el apoyo de la cooperación externa, conviene ver en este apartado aspectos relacionados con la situación alimentaria. En este sentido se desea comentar únicamente el primer indicador del cuadro 29 del anexo, que muestra un incremento sustancial y sorprendente de la dependencia alimentaria entre 1980 y 1990 en muchos de los

países, y que puede explicarse por el tipo de políticas de ajuste en el ingreso, y por problemas relacionados con el medio ambiente.

En cuanto al gasto público en la educación, se redujo en la región en la década del ochenta de 2.6% a 1.9% en términos del PIB, y disminuye en todos los países, con excepción de Brasil y México, donde se registraron aumentos de 1.3% y 0.2%, respectivamente, como se indica en el cuadro 30. Las disminuciones extremas se registraron en Venezuela -3.0% -, en Perú - 2.1% - y Ecuador - 1.9%. Igualmente, el gasto en salud por habitante se redujo para la región de US\$48.8 a US\$35.5, con bruscas caídas en Perú y disminuciones fuertes en Ecuador, Venezuela y Argentina. Esto demuestra cómo en forma generalizada se dan, en toda la región en estudio, recortes sustanciales en aquellas áreas donde su impacto negativo pudo ser medido años después.

En el cuadro 31 aparece el comportamiento del gasto público en salud y seguridad social para 1980 y 1990. En la región en estudio, el porcentaje del PIB se mantiene constante, en tanto el gasto por habitante expresado en dólares sube ligeramente de \$97.8 a \$101.00. En relación con el PIB caen ligeramente Argentina, Chile, Paraguay y Dominicana; en mayor grado, Brasil y Venezuela, mientras México, Uruguay y Bolivia registran aumentos.

Finalmente, en el cuadro 32 del anexo se han registrado, en los países de la región, las variaciones en el gasto público en vivienda y servicios comunitarios que, en términos generales, fueron sumamente bajos y con una tendencia a mantenerse en todos los países, en términos de porcentajes del PIB. Con excepción de Perú, Bolivia y Venezuela, donde se produce una fuerte caída en términos de gasto por habitante, las variaciones son relativamente menores en el resto de los países.

El índice de Desarrollo Humano

Con el fin de lograr una visión comparativa del desarrollo de los países integrantes de la región, se ha elaborado el siguiente cuadro.

con el índice de Desarrollo Humano en los años de 1990 y 1991.⁷⁵ Para efectos comparativos, se ha colocado a Japón, con su correspondiente IDH, en el primer lugar mundial según el valor de tal indicador, en 1990, alcanzado por Canadá en 1991. El último lugar, en la medición para 1990, se ubicó a Sierra Leona, que ocupa el lugar número 160, con un IDH de 0.048.

Como se pudo observar, los países de la región variaron de posición en los dos años registrados. En 1991, la región se movió entre un IDH de 0.880 al que correspondía el puesto 29 en el caso uruguayo, y un IDH de 0.276 con una posición de 124 en el total de países, que correspondió a Haití. De acuerdo con estos dos elementos, fueron clasificados con un grado alto de IDH los siguientes países: Argentina, Uruguay, Chile, México, Venezuela y Costa Rica; medio: Colombia, Perú, Paraguay, Ecuador, Brasil y República Dominicana y con grado bajo: Bolivia y Haití.

75 El índice de Desarrollo Humano ha venido siendo elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- a partir de su Informe para el Desarrollo Humano de 1990. Básicamente, utiliza para su construcción tres medidas a las que introduce correcciones: el PNB per cápita, la esperanza de vida al nacer, el alfabetismo adulto y la mortalidad infantil. Con base en el valor de tal índice, cuyo máximo es uno, elabora un listado de los países del mundo según el valor del IDH. Véase *PNUD Desarrollo Humano*. Informes correspondientes a los años 1990, 1991 y 1992.

**AMÉRICA LATINA:
PAÍSES SEGÚN NIVEL DE DESARROLLO HUMANO
1970-1992**

		1992		
		Bajo IDH < 0.50	Mediano 0.50 < IDH < 0.8	Alto IDH > 0.8
1 9 7 0	A L T O			Barbados
	M E D I A N O		Brasil Jamaica Paraguay Perú	Uruguay Trinidad y Tobago Argentina Chile Costa Rica Venezuela Colombia Panamá México
	B A J O	Haiti	Ecuador El Salvador Rep. Dominicana Nicaragua Guatemala Bolivia Honduras	

IDH: índice de Desarrollo Humano.

Fuente; FLACSO; *Pobreza. Exclusión y Política Social.* 1997.

4

POLÍTICAS FRENTE A LA CRISIS RESULTADOS Y CONDICIÓN DE PAÍSES

LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE Y SUS RESULTADOS

Estaba fuera de lugar introducirse en la discusión sobre la coherencia o no de las políticas aplicadas en los años ochenta frente a la crisis, o sobre los caminos más convenientes en la implementación de las políticas de estabilización y ajuste que dominaron en toda la región durante los años ochenta. Con modificaciones en su aplicación, por los monitoreos y por su impacto, esta política ha continuado predominando en los noventa, con los cambios que ha ido exigiendo la realidad.⁷⁶ En la esfera económica, se trató de hacer una breve síntesis de los desequilibrios de los diferentes países de la región en los ochenta, que se complementa con los aspectos desarrollados anteriormente. En la esfera social, se esbozaron las líneas generales

76. Hay una amplísima bibliografía sobre el tema. Para una profundización y sistematización de las diferentes tendencias y posiciones, podrían revisarse las siguientes, de tipo regional: CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, op. cit. Ramos S. y Sunkel, O. *Hacia una síntesis neoestructuralista*, op. cit. Stein, E. y Arias, S. *Democracia sin pobreza*, SELA/CADESCA y DEI, Costa Rica 1992. Ramírez, Noel. *Ilusión y populismo. Ilusión y realidad en América Latina*, INCAE, Ecuador, 1991, y Gurrieri, A. y Torres-Rivas, E. *Los años noventa: Desarrollo con Equidad*⁷⁶ FLACSO-CEPAL, Costa Rica 1990.

de política social implementada, con sus particularidades, en cada país de la región en estudio.

*Síntesis de los programas e instrumental
de las políticas de estabilización
y ajuste en la región*

Como marco del análisis, conviene hacer una breve síntesis de los programas e instrumentos de las políticas de estabilización y ajuste recomendadas por el FMI y el BM, con las formas de ejecución adoptadas en los ochenta. Estas políticas conformaban un paquete de medidas aplicadas con distinto ritmo, con mayor o menor ortodoxia o heterodoxia y con distintos resultados en los diferentes países de la región a partir de principios de la década de los ochenta."

El paquete de medidas incluyó, en primer lugar, un conjunto de acciones encaminadas a lograr cambios en el sistema de precios relativos, en favor de los bienes negociables y de la contención de la demanda global. Más allá de las políticas de estabilización, teóricamente constituyeron una primera fase, que operaban por la vía de los precios relativos y de la contención del gasto total, e introdujeron una serie de medidas tendientes a transformar, de manera profunda, el funcionamiento de las economías. Estas medidas, parte de la fase de ajuste estructural, llevaban el objetivo de impulsar y consolidar a las economías de la región como economías de mercado. Entre las medidas más importantes, en este ámbito, están: 1. la plena apertura comercial y financiera hacia el exterior; 2. la total desregulación de los mercados, y 3. los procesos de privatización de las empresas estatales y servicios públicos.

Entre las medidas encaminadas a la variación de los precios relativos, se destacaba la devaluación en términos reales, con el fin de mejorar la balanza comercial y, eventualmente, la de pagos. La devaluación en términos reales implicaba una elevación del tipo de

77. La síntesis sigue en gran medida el anexo 4, pp. 64 y sigs., del libro de Stein E y Anas, S., *op. cit.*

cambio, que exigía una política de contención salarial, en el sentido de evitar un crecimiento relativo de los salarios, mayor que el de la devaluación. Esto explica el deterioro en los salarios reales durante la década.

Dentro del proceso de desregulación de la economía, se propuso, además de la desregulación del comercio exterior, la eliminación de todo control de precios (incluidos los de las canastas básicas) y la plena liberalización del mercado financiero.

En los intentos por reducir la demanda agregada, la reducción y eliminación del déficit del sector público jugó un papel importante. Las medidas más comunes en este ámbito fueron, en toda la región: la reducción de la planilla del Gobierno Central; la reducción de la inversión pública; la eliminación de transferencias y subsidios; la elevación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos; y la tendencia a aumentar los impuestos indirectos, y no los directos, a fin de estimular el capital privado.

Para terminar esta síntesis, existieron dos elementos adicionales que apuntaban hacia una mayor privatización y liberalización de la economía. El primero, un proceso de privatización que implicaba la transferencia de las empresas estatales, sin importar cuál fuera su naturaleza, al sector privado.

En los últimos años, y siguiendo con el modelo chileno, se ha marcado la tendencia a una mayor participación del capital privado en la generación y comercialización de los servicios sociales. También, la tendencia hacia la reformulación de las relaciones de trabajo, a partir de la premisa de que la intervención estatal y el poder sindical constituían distorsiones que alteraban el funcionamiento del mercado. Este proceso es el que ha sido denominado "flexibilización" y que en el trabajo, en las condiciones de América Latina y el Caribe, se ha denominado "precarización".

Comportamiento de los desequilibrios macroeconómicos en los ochenta

Como se vio al resumir los orígenes de la crisis, la década de los años ochenta se inició con una profunda crisis mundial, que afectó a

los países de América Latina por la vía del crecimiento -sin precedentes- de las tasas internacionales de interés, la caída de los precios internacionales de sus productos de exportación y la finalización, a partir de agosto de 1982, de la liquidez internacional que había permitido sortear los problemas con el endeudamiento externo.

A partir de tal momento, los países se sumergieron en una secuencia de programas de estabilización y ajuste, cuyo costo, que toma en cuenta los desequilibrios estructurales y las restricciones internas, ha sido altísimo en términos económicos y sociales.

En los últimos años de la década de los ochenta y como promedios regionales, la situación en términos de indicadores macroeconómicos mejoró, aunque con mucha fragilidad. Esta recuperación resultó sumamente heterogénea al estudiarse por países. Muchos de ellos, incluso los que se llamaron potencias intermedias, no pudieron encontrar una salida estable a los desequilibrios, mientras otros, habiendo retomado el crecimiento, no pudieron borrar las taras de la crisis.

Asimismo, se revisó la situación en que se encontraban los distintos países de la región, en relación con los desequilibrios con los que se inició la década y después de sucesivos programas de estabilización y ajuste, de alto costo social, a pesar de considerarse que no había una forma distinta de realizar los necesarios ajustes macroeconómicos.

Como punto de partida global y antes de un análisis de las distintas variables, conviene dar una mirada al cuadro 34. Este contiene una calificación cualitativa de los diferentes países de América Latina, según el avance logrado en los diferentes aspectos del ajuste estructural. El parámetro es el conjunto de datos promedios de América Latina y el Caribe y muestra la heterogeneidad a la que antes se ha hecho referencia. Posteriormente, se utiliza una tipología para sistematizar el comportamiento.

78 . En esta parte el trabajo se apoya en las elaboraciones realizadas por Ocampo, J.A. "Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa". En *Pensamiento Iberoamericano*. Rev. de Economía Política No. 19, Madrid 1991 y en *las líneas de T. Políticas de empleo. ¿p. cir. Cap. m.*

El cuadro 35 establece una primera relación: la que se da entre el crecimiento del **PIB** en 1980-1989 y el endeudamiento y la transferencia de recursos hacia el exterior.

El análisis de la relación llevó a José Antonio Ocampo a una primera conclusión para la década: la de que ha existido una baja correlación entre endeudamiento y transferencia neta de recursos hacia el exterior, por un lado, y el crecimiento, por otro, como forma para explicarse la diferencia en la evolución de los países. Chile partió de un alto nivel de endeudamiento y tuvo un desempeño aceptable. Por otra parte, la transferencia de recursos, medida en términos de las exportaciones, ha sido proporcional a los tamaños de los países y a los montos de la deuda. No obstante el desempeño económico durante la crisis, ésta no se relacionó por el tamaño de los países.

En el cuadro 36 se hace una relación entre el crecimiento del **PIB** y el dinamismo de las exportaciones. Con excepción del caso de República Dominicana, los países con mejor desempeño económico tuvieron ritmos importantes de crecimiento de las exportaciones. Por el contrario, cuatro de los siete países con contracción del **PIB** mostraron caídas en las exportaciones. En el mismo cuadro puede comprobarse que el crecimiento del **PIB** en los cuatro mayores deudores fue menos significativo que en los países medianos y pequeños, que reflejaron un ritmo similar de crecimiento en las exportaciones. Aquí, una segunda conclusión de Ocampo: la conjunción del comportamiento de las exportaciones y la magnitud de las transferencias explicaba gran parte de la diferencia en el comportamiento económico de los diferentes países durante la década.

Una tercera observación estaba vinculada con el dinamismo propio de las exportaciones, que no tuvo relación con el tamaño de los países o la estructura exportadora, sino más bien con la diversificación dinámica de la estructura exportadora. Se encuentran economías medianas a la par de Brasil y de México, las medianas de Colombia, Chile, Ecuador y las pequeñas de Paraguay y Uruguay. Tal diversificación cubrió no sólo productos manufacturados (Brasil, México y Uruguay), sino también productos primarios como carbón y petróleo, frutas, camarones y soya en los casos de Colombia, Chile, Ecuador y Paraguay. Vemos asimismo, como en el caso de México, se liga a los servicios.

De lo anterior, Ocampo sacó otra importante observación: aunque el dinamismo fue, en parte, efecto de procesos de ajuste, reflejó esfuerzos retrospectivos de larga duración en todos los países antes señalados. Los esfuerzos de industrialización iniciados desde décadas anteriores a la crisis por México y Brasil; la apertura agresiva de Chile y Uruguay que ya expresaban avances en las exportaciones; los esfuerzos exportadores de cobre, petróleo y carbón en Chile, Colombia y Ecuador, respectivamente, y, los esfuerzos exportadores de Paraguay, que aprovechaba las externalidades generadas por Brasil.

Aparte de los factores relacionados con el sector externo, Ocampo examinó los problemas de los ochenta como elemento que explicaba el ritmo diferenciado. En ello fue determinante el papel del sector público frente a la necesidad del ajuste fiscal asociado al servicio de la deuda, y frente a los desequilibrios presupuestarios de la década anterior.

La última relación correspondió al comportamiento del PIB frente a los procesos inflacionarios, que puede encontrarse en el cuadro 37. En este caso fue clara la correlación inversa entre inflación y crecimiento, aunque habría comportamientos extremos que se salen de él; son los casos de Brasil, que con una alta tasa inflacionaria mantuvo ritmos de crecimiento, aunque moderados; y el de Bolivia, que con estabilidad de precios no logró un crecimiento dinámico, igual que ocurrió en el caso venezolano.

79. **OIT.** *Políticas de empleo, op. cit.* p. 21, establece otros ítemes para los grados de inflación que hacen variar la ubicación de algunos países en comparación con el cuadro del cuerpo de nuestro texto. Su clasificación sería: inflación moderada (inferior al 35%) en la que estarían de la región de estudio, Bolivia, Colombia, Chile, México, Venezuela; inflación moderada/alta (entre 35 e inferior al 200%! en que se ubicarían Ecuador y Uruguay e inflación alta/hiperinflación (superior a 200% anual), con Argentina, Brasil y Perú.

*Balance de la situación de los países
a principios de los noventa en relación
con las posibilidades de crecimiento sostenido*

La revisión anterior mostró avances y persistencia de graves desequilibrios para los distintos países de la región al terminar los ochenta. El **FMI** señaló con énfasis muchos de estos aspectos, al hacer el balance de 1990.*^

También la **OIT** caracterizó los indicadores del ajuste estructural de largo plazo para los diferentes países a fines de los ochenta que aparecen en el cuadro 34; José Antonio Ocampo preparó una similar, que incluyó otras variables y que se revisaron con el fin de pasar a una tipología de los países. El cuadro en referencia es el 37 que para completarlo con aspectos relacionados con los desequilibrios internos, se incluyó el cuadro 40.

De acuerdo con el comportamiento de las diferentes variables, es posible obtener una tipología de países:*^1

*a. Países que parecían estar en
condiciones para sostener un
proceso de crecimiento*

Paraguay, que no presentaba ninguno de los problemas registrados en el cuadro anterior.

Chile, que presentaba técnicamente tasas de ahorro e inversión bajas, aunque cercanas al límite de 16%.

Colombia, con tasas de inversión relativamente bajas y un coeficiente de endeudamiento alto.

80. Fondo Monetario Internacional. *Perspectivas de la economía mundial*. Mayo 1991. Washington. 1991. pp. 17-18 y Cap.iv.

81. Cf. Ocampo, J.A, *op.cít.* P.74-75.

- Costa Rica, con problemas de déficit en cuenta corriente y elevados índices de endeudamiento externo.

Estos países parecían, al terminar la década, las cuatro economías de la región mejor preparadas para entrar en una etapa de desarrollo económico sostenido.

b. Países con una situación intermedio

- México, con reducción significativa en las tasas de inflación y una leve recuperación del crecimiento económico, pero con problemas de endeudamiento interno, un deterioro en los últimos años de las exportaciones y en el saldo de la cuenta corriente.
- República Dominicana, con problemas internos y externos, aunque con crecimiento superior en su ritmo al de México.
- Bolivia, con gran estabilidad interna, pero con bajas tasas de ahorro e inversión, alto nivel de endeudamiento y déficit externo.

c. El resto de países, con problemas severos aunque variables según el país

Argentina, Brasil y Perú, con graves problemas internos, el más grave de los cuales es la hiperinflación.

Uruguay, con desequilibrios internos.

Ecuador, con problemas serios internos.

Venezuela, con cierto grado de ajuste macroeconómico a costa de severas recesiones internas que llevaron a problemas políticos.

El estudio de los efectos sociales de la crisis económica mostró que los servicios sociales habían sido golpeados por la vía de la disminución de recursos, como consecuencia de los recortes del presupuesto público. Como consecuencia, se produjo una disminución cuantitativa de la oferta de servicios sociales en la mayoría de países, sumada a un deterioro de la calidad de estos.

En el análisis de los años ochenta, resaltaba el hecho de que durante el primer quinquenio las preocupaciones se centraban, de manera enfática, en restablecer los desequilibrios macroeconómicos en el corto plazo, en afrontar los problemas de la deuda y en cumplir con los compromisos pactados con los organismos financieros internacionales. Por esta razón, la preocupación por los problemas de los servicios públicos, en general, y sociales, quedó relegada, mientras las condiciones de pobreza se agravaban por ese hecho.

Pero el problema de los servicios sociales en la región no solo tuvo que ver con el problema económico y las políticas de ajuste. Estuvo también relacionado con elementos ideológicos de carácter neoliberal que, frente a la concepción del Estado de Bienestar que prevaleció en las décadas anteriores, a partir de la segunda postguerra plantearon procesos de privatización de los servicios sociales. Sin la menor duda, esto tuvo un estrecho vínculo con el problema de la flexibilización de los mercados de trabajo con todas sus implicaciones y de una nueva percepción sobre las relaciones laborales y políticas en una nueva sociedad.

Por otra parte, en el período de estudio tuvo lugar una importante discusión sobre aspectos centrales de la política social: la reorganización del Estado y la sociedad frente a las demandas sociales; el carácter compensatorio o no de la política; la focalización o universalización, el mismo rediseño y la dirección de la política social.*^

82. Cf., entre otros, Franco, R. *et al* "El impacto social de la crisis y el relanzamiento del desarrollo social", FLACSO, *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 21, Costa Rica 1989.

Al considerarse el peso generalmente decreciente del gasto público en servicios sociales como proporción del **PIB** y la baja carga tributaria, se explicó que las acciones de los gobiernos de la región fueran mínimas, por inercia y presión social, con las debidas excepciones. El espacio dejado fue llenado por la cooperación internacional y los organismos no gubernamentales, que se extendieron en toda la década, y los países, que realizaron una invaluable acción. La asistencia neta al desarrollo durante la década, tanto en valores absolutos como porcentuales, puede verse en los cuadros 40 y 41 del anexo.

Durante el segundo lustro, y siempre dentro de las preocupaciones por el ordenamiento financiero y en una visión menos cortoplacista del ajuste estructural, resurge la preocupación por los costos sociales derivados de este. El mismo Banco Mundial, a partir de la experiencia boliviana de 1987, impulsó las políticas de compensación social que desembocaron en la constitución de los Fondos de Desarrollo Social, y abarcaban las modalidades de Fondos de Emergencia Social y Fondos de Inversión Social.

Estos programas extendidos a toda la región tem'an los siguientes principios comunes:

- Focalización del gasto social en los sectores más pobres.

Descentralización de los servicios sociales.

- Programas de subsidios para la demanda.

- Participación privada.

Control y evaluación permanente de los programas sociales.

Coordinación de los recursos y acciones.

Articulación con los gobiernos locales.

Aunque estos programas partieron de una concepción de subsidiaridad del Estado y de temporalidad de la acción, para no crear

distorsiones, lo cierto es que se fueron volviendo permanentes por sus ventajas y flexibilidad, no obstante las limitaciones que tenían.

El PNUD definió los principales instrumentos utilizados por los gobiernos para incidir en los niveles del desarrollo humano en dos tipos: el primero, las mesopolíticas*^ generalizadas, cuyo objetivo es el suministro de bienes y servicios públicos sin discriminar entre distintos grupos sociales o regiones, tales como sistemas universales de subsidios de alimentos, programas universales de educación primaria y programas nacionales de inmunización; el segundo, las mesopolíticas con objetivos definidos, cuyo objetivo es el suministro de bienes y servicios públicos a todos los miembros de los grupos-objetivo específicos de la sociedad, como los programas de cupones de alimentos, bonos de vivienda o programas de alimentación complementaria.

Ambos tipos de mesopolíticas, como señala el mismo PNUD, se concentran en salud, educación, agua potable y otros servicios sociales.*^ El análisis de las acciones gubernamentales indicaron que durante los ochenta, hablando en términos generales, no se logró desarrollar una política social congruente, en cuya ejecución participaran necesariamente todos los actores sociales. En cuanto a las mesopolíticas, su peso estuvo con objetivos limitados a fines de los ochenta y principios de los noventa. Este fue el campo de los fondos de desarrollo social, aunque dados los problemas y la extensión de la pobreza, el ámbito de acción fue reducido.

En cuanto a las mesopolíticas generalizadas, todo parece indicar que han entrado en crisis y más que buscar una alternativa, la mayoría de países parecen encaminarse a privatizarlas, en su mayor parte, para dejar poco a poco un espacio más reducido a los Estados.

83. Mesopolítica: Definición del PNUD para las políticas medias.

84. PNUD. *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Tercer Mundo editores, Colombia 1990. pag. 101 y sigs.

SEGUNDA PARTE

**COSTA RICA EN EL CONTEXTO
LATINOAMERICANO**

5

AUGE Y CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR EN COSTA RICA (1950-1980)

"El producto nacional bruto no toma en cuenta la salud de nuestros hijos, la calidad de su educación, ni el gozo en sus juegos. No se incluye en él la belleza de nuestra poesía, ni la solidez de nuestros matrimonios, la inteligencia de nuestros debates públicos, ni la integridad de nuestros funcionarios públicos. No mide nuestro ingenio, ni nuestra valentía, tampoco nuestra compasión o nuestra devoción a la patria; en pocas palabras, lo mide todo, menos todo aquello que hace que valga la pena vivir la vida."^^

Roben Kennedy

Es a partir de la siguiente periodización, que, en gran medida, se analizó el contenido del presente capítulo. En 1940, el Estado costarricense experimenta un proceso de profunda reforma, con especial significado en materia social, institucional y política. Las reformas impulsadas en este período originaron las bases del naciente Estado Social de Derecho en Costa Rica. Desde entonces y hasta 1980, la reforma evolucionó, impulsando procesos que incidieron en la producción del país y desarrollaron la nueva definición del Estado costarricense.

85. Conferencia pronunciada por la Dra. Merilee S. Grindie, en Harvard University, Otoño, 1990.

La historia reciente costarricense, se puede dividir en tres períodos bastantes bien definidos: 1. de 1940 a 1958: Reforma social e institucional; 2. de 1958 a 1978: Consolidación del Estado Benefactor; y 3. de 1978 a 1990: Crisis y transición hacia la reforma estructural.

REFORMA SOCIAL E INSTITUCIONAL (1940-1958)

Agotada la agenda liberal, un sector reformista de la élite costarricense, representado por el Dr. Rafael A. Calderón Guardia, inicia el proceso de reforma social. Ese esfuerzo es realizado con el concurso decidido de la jerarquía de la Iglesia Católica y del Partido Comunista de Costa Rica.

La reforma social no es revolucionaria en un sentido clásico, aunque permite en Costa Rica un cambio fundamental en las relaciones de poder y se promueve la clase trabajadora mediante reivindicaciones laborales de gran importancia.

Reformas principales: 1. Reapertura de la Universidad de Costa Rica; 2. Creación de la Caja Costarricense de Seguro Social; 3. Inclusión del capítulo de Garantías Sociales en la Constitución Política; 4. Promulgación del Código de Trabajo.

La adopción de las Garantías Sociales no produjo, sin embargo, una reforma institucional del Estado más allá de fortalecer la Secretaría de Trabajo e impulsar los tribunales laborales.

El Estado continuó bajo el régimen presidencialista y con políticas administrativas centralistas.

Durante este período, la corrupción se generalizó y alcanzó gravemente los procesos electorales.

En este sentido, la guerra civil de 1948 representa la confluencia de tres conflictos: el conflicto capital-trabajo; el conflicto democracia-corrupción; y el conflicto modernización-continuidad.

El triunfo de José Figueres Ferrer, y la subsecuente creación de la Segunda República, resuelve estos conflictos en favor de la modernización del aparato estatal y la ejecución de ciertas reformas democráticas, con los avances logrados en materia social en la etapa precedente.

Logros principales: abolición del Ejército como institución permanente; nacionalización bancaria; descentralización de los servicios públicos; creación de la Contraloría General de la República; creación del Tribunal Supremo de Elecciones; y establecimiento del Servicio Civil.

CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR (1958-1974)

Superada la turbulencia de la posguerra y los infructuosos intentos de restauración del antiguo régimen, entre 1948 y 1955 se produce un período de institucionalización democrática que permite, en términos políticos y sociales, consolidar el nuevo tipo de Estado surgido al calor de la guerra civil y la reforma.

Por una parte, el aparato estatal adquiere un alto perfil en la vida del país, mediante un creciente papel de las políticas desarrollistas. Por otra, surge una vigorosa "*clase media*" urbana, generalmente asociada al sector servicios, que se constituye en el signo distintivo y el principal soporte del llamado Estado Benefactor.

La existencia de ciclos económicos, generalmente favorables para los productos de exportación; la disponibilidad de recursos

extemos para la construcción de infraestructura en comunicaciones, puertos, vivienda, educación y salud; la capitalización, fnto de la nacionalización bancaria y la consecuente oferta de crédito barato para la industria y la agricultura; y la oferta de recursos del mundo en desarrollo, en momentos en que la Guerra Fría volvía clave la promoción de las "democracias" latinoamericanas, permitió a Costa Rica crecer en un contexto intemo de gran estabilidad.

La definición de "*lo social*" como prioridad para la acción del Estado. Así, la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, del Fondo de Desarrollo Social y Asistencia a la Familia (FODESAF) y la consolidación de instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (ccss), el Consejo Nacional de Producción (CNP) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) profundiza aún más los procesos de institucionalización democrática a lo largo de la década de los años setenta.

En un contexto centroamericano, que empieza a volverse turbulento después de la llamada "Guerra del Fútbol" entre Honduras y El Salvador (1969) y que entra en franca crisis una década después por el desarrollo de las guerrillas en Nicaragua y El Salvador, Costa Rica sobresale por su estabilidad interna.

Históricamente, ha existido en Costa Rica una fuerte presencia del Estado en los sectores productivos. El monopolio en el cultivo y comercialización del cacao y el tabaco en la Colonia; la producción y comercialización del café; los monopolios de los seguros en 1924; y el fuerte control gubernamental en las actividades estratégicas como la generación y venta de energía, agua, ferrocarriles, telecomunicaciones e hidrocarburos, son ejemplos de esta tendencia. Como una subdivisión de este período, se podría decir que de 1974 a 1978 se da el auge del Estado empresario en Costa Rica.

La administración Oduber construye un proyecto de Estado en el cual la gestión empresarial constituye un aspecto medular. Se reconoce la legitimidad de la participación empresarial activa del Estado en la economía, ya no sólo en áreas estratégicas sino también en otras tales como la producción de cemento, fertilizantes, transporte colectivo, etc., a pesar de los riesgos propios de estas actividades.

La decisión de Costa Rica de adentrarse en estas actividades, no siendo tónica en América Latina, adquirió una dimensión sin precedentes en Centroamérica. En cierto sentido derivada directamente de un Estado Benefactor que había demostrado su solvencia y que se encontraba legitimado política y jurídicamente para intervenir en la economía, esta decisión puede considerarse culminante de un proceso de larga data.

No obstante ello, la coyuntura adversa producida desde mediados de la década de 1970 por el aumento de la deuda externa y los dos "shock" petroleros de 1973 y 1978, convirtieron el modelo de Estado empresarial en uno, si no obsoleto, al menos crecientemente inviable.

CRISIS Y TRANSICIÓN HACIA LA REFORMA ESTRUCTURAL (1978-1990)

El peso de la deuda externa, el resquebrajamiento del Mercado Común Centroamericano y el inicio de lo que se denominó el proceso de reajuste estructural, culminó con una reorientación del aparato productivo y de las exportaciones.

Tras un cuatrienio de graves dificultades externas (1978-1982), generadas muchas de ellas por la deuda, por ciertas imposiciones de los Estados Unidos, por la complicada situación intemacional

y por una gestión de Gobierno caracterizada por un marcado centralismo administrativo, Costa Rica tuvo que enfrentar la crisis del Estado empresario.

La inestabilidad político-militar de la región centroamericana amenazaba a Costa Rica. Esto motivó, para paliar la crisis financiera, la oferta de grandes cantidades de recursos, provenientes, la gran mayoría de ellos, de los Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales.

Esta "*ayuda*", símbolo del apoyo político a la tónica democracia funcional en Centroamérica, traía consigo una serie de condicionamientos, muchos de los cuales se referían al abandono del modelo benefactor prevaleciente durante las últimas tres décadas de su historia.

- El Estado costarricense sufre así, en la década del ochenta, una segunda reforma. Esta vez, no obstante, en sentido adverso a los grupos populares. El desmantelamiento del Estado, a partir del primer Programa de Ajuste Estructural, coincide con la ola de políticas neoliberales, las cuales se consolidaron bajo la primera y segunda administración de Ronald Reagan y su fuerte impronta en América Central.

Dio inicio así el doloroso proceso de "*reajuste estructural*", que entre otras cosas llevó a revisar la participación del Estado en la economía. Esto significó aceptar un costo social, pues las medidas a tomarse eran tales como: la restricción del gasto público; la reducción gradual y ordenada de los subsidios a la producción tradicional; el traslado de recursos del sector público al sector privado; la racionalización de las importaciones; el aumento a la productividad; y la reorientación de la planta productiva, entre otros.

Nos encontramos, entonces, que durante las tres décadas del Estado de bienestar, según el esquema de la democracia participativa y de alternancia en el poder político, se conformó en Costa Rica un

Estado eficaz en la transformación de la estructura productiva, en el desarrollo de infraestructura en la modificación de mecanismos distributivos y, en general, en el aumento significativo del nivel de vida de los ciudadanos al generar e incentivar el empleo y el consumo, tanto para satisfacer necesidades básicas como para el disfrute de los servicios públicos.

Que mediante una guerra civil a fines de la década del cuarenta, se impulsó en Costa Rica un sistema democrático de elecciones libres, se eliminó el Ejército y se destinaron crecientes recursos a políticas sociales. El nuevo Estado, bajo la influencia de los principios socialdemócratas del Estado Benefactor, creó un país moderno en lo económico y social y garantizó la aplicación de un modelo de sustitución de importaciones que permitió elevadas tasas de crecimiento de la producción y la promoción de nuevos grupos sociales vinculados a los nuevos sectores económicos. A la creación del Sistema Nacional de Salud y de Seguridad Social se sumaron la generalización de la educación y la drástica disminución de la mortalidad infantil y la pobreza.

Que entre 1950 y 1980, Costa Rica implemento una estrategia de desarrollo que permite alcanzar una tasa promedio de crecimiento real del **PIB** total de 5.3%, colocándose entre los primeros países de América Latina que, en su conjunto, crece en la década a una tasa promedio de 5.5%, superior incluso al 4.2% de los países industrializados. Entre 1960 y 1965, Costa Rica alcanzó su punto máximo de crecimiento con un 6%, superior al promedio más alto de América Latina en su conjunto.*'

La tasa media de crecimiento anual del **PNB** por habitante entre 1960 y 1980 fue de 3.2%, mientras que Chile tuvo una de 1.6% y Uruguay de un 1.4%.

A pesar de que en 1990 el **PNB** promedio para América Latina fue de \$2.140 y el de Costa Rica de \$1.900, esta última logró la recuperación de los valores de diez años antes, similar a lo que ocurrió en Chile y Uruguay, países que figuraron siempre por encima del promedio regional.*^

86. *Raíces y perspectivas de la crisis económica*. 1986. ICADIS. San José, p. 11.

87. Rama. G. *A ja búsqueda del siglo xxi*; Nuevos caminos de desarrollo en Costa

Entre 1950 y 1970 crecieron las funciones económicas del Estado costarricense. A la política de inversión en la infraestructura material y la intermediación financiera se suman las medidas proteccionistas, con elevadas barreras arancelarias y esquemas de incentivos para la producción y el crecimiento de la producción industrial. Más tarde se impulsó la política integracionista que permitió los convenios para el establecimiento de nuevas empresas y de la inversión extranjera. El Estado, como asevera Leonardo Garnier, "ha jugado un papel explícito y socialmente aceptado de conducción del proceso de desarrollo nacional".*

Los inicios del cambio hacia el Estado Benefactor se dieron a partir de la década del cuarenta, cuando surge en Costa Rica la élite política que propició, de manera constante y sucesiva, la transición de una economía eminentemente rural a otra más moderna. La coincidencia de ideas claves de los socialcristianos con los socialdemócratas, en ese período histórico, y de la ejecución de una política participativa y de consenso, permitió desarrollar transformaciones básicas que se incorporaron durante la segunda mitad del siglo XX a la idiosincrasia y a la cultura costarricense.

Entre 1940 y 1944, bajo el Gobierno socialcristiano de Calderón Guardia, se desarrollaron en Costa Rica transformaciones medulares para el futuro del país: Ley de Garantías Sociales, seguro social obligatorio. Código de Trabajo y educación superior universitaria, las cuales fueron apoyadas por el grupo independiente denominado "centrista", el cual estaba formado por jóvenes profesionales, universitarios y estudiantes.

Es este mismo grupo, núcleo central del partido socialdemócrata, el que más tarde mantiene sus críticas al régimen liberal, a los partidos tradicionales y a sus prácticas políticas, en la defensa de las libertades políticas y, en particular, del sufragio y proponía reformas en el sistema electoral para garantizar procesos más adecuados. El Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales elaboró y divulgó

Rica. Montevideo, 1994. **BID**, p.13.

88. Garnier, L. "Crisis, Desarrollo y Democracia en Costa Rica", p. 31. En: Torres, Rivas Edelbeno. *etal.* Costa Rica Crisis y Desafíos, **DEI** San José, 1987,. p. 224

ambién sus propuestas para el desarrollo económico, político y social [del país.

Luego de las elecciones de 1944, el Centro declaró su voluntad I de construir un partido doctrinario como base real de la democracia, [el cual daría origen a "un Gobierno con auténtica delegación de la voluntad popular, con soluciones que se adopten a partir del conocimiento de la realidad costarricense". En 1945 el Centro se fusionó con el Partido Acción Demócrata y, con base en postulados y I coincidencias programáticas, fundaron el Partido Social Demócrata, I con la aspiración de establecer la Segunda Repiiblica.

En la Revista *Surco* se indica: "Ha quedado pues prácticamente I fundado un partido ideológico, político y democrático. Doctrinario, pues daba para cada problema nacional la solución adecuada, combatiendo o ponderando principios y no personas. Democrático, pues proclama la libertad política de los ciudadanos y garantiza el acatamiento a la voluntad de las mayorías."*"*

El Partido Socialdemócrata participó, dentro de la coalición de oposición, en las elecciones de diputados y municipales de 1946 y en la de presidente de 1948. Finalmente, y ante el fraude electoral, encabezó junto con José Figueres Ferrer, la Revolución del 48 y que asumió el Gobierno al frente de la Junta Fundadora de la Segunda Repiiblica, con sus principales dirigentes.

A partir del pacto denominado Ulate-Figueres, la Junta reconoce a Otilio Ulate como ganador de las elecciones y se compromete a que la Constituyente lo haga en el futuro, pero se reserva un período de 18 meses para gobernar sin Congreso, convocar a elecciones a una Constituyente, redactar un proyecto de Constitución e integrar un Tribunal Electoral. A través de más de ochocientos decretos de ley, sentó las bases para la transformación económica, política y social del país y reafirmó su papel como conductor del estilo de desarrollo del país.

En ese período se fortalecieron y mejoraron las reformas sociales introducidas por el Gobierno de Calderón Guardia, se da un reconocimiento constitucional a los derechos fundamentales del trabajador

89. Araya, Carlos. *Liberación Nacional en la Historia Política de Costa Rica 1940-1980*. Editorial Nacional de Textos. 1982. San José. p. 36.

y protección especial del Estado a la familia como fundamento del orden social. Se da una reglamentación para dirigir la enseñanza oficial y se da también autonomía a la Universidad de Costa Rica.

Desde la Constitución, se hace imperativo al Estado la búsqueda, fomento e incremento de la producción y el adecuado reparto de las riquezas; se nacionalizó la banca, se mejoró el sistema tributario y se crearon impuestos al capital; se crearon las instituciones autónomas y, con la Contraloría General de la República, se promovió el control a las finanzas del Estado. También se regularon los organismos electorales dando un poder muy particular al Tribunal Supremo de Elecciones.

Luego de seis años de fundado el Partido Social Demócrata, se funda el Partido Liberación Nacional el 12 de octubre de 1951, el cual en 1953 acude a las elecciones presidenciales sin coalición. Recibió el 65% de los votos para presidente, diputados y municipales, con una abstención del 33% de los electores. A partir de allí y hasta 1982, se da una alternancia en el poder entre el Partido Liberación Nacional y otros partidos, organizados algunas veces en coaliciones. Sin embargo, no existe duda sobre el predominio de Liberación Nacional en el Poder Legislativo, lo que le brindó siempre la posibilidad de una continuidad en su política de desarrollo.

Los cambios producidos a partir de 1978 hacen variar la concepción de desarrollo estadocéntrico. Pero es necesario, antes de analizar este período de precrisis, revisar lo que, sin duda, fue un modelo exitoso de desarrollo.

En la década del setenta Costa Rica se presentaba ya como un país exitoso de desarrollo periférico. Un modelo de desarrollo agroexportador, complementado con una industrialización progresiva que permitió "tasas de crecimiento aceleradas de la economía, diversificación de la estructura productiva, modernización social, mejoras impresionantes en los niveles de vida de la población y elevados niveles de participación política en un régimen de democracia liberal".*

La cantidad, uso y disfrute de los factores de la producción con los cuales contó el país durante esas décadas, generó la producción

90. Araya, Carlos, *op. cit.*

Je bienes y servicios que llevaron a Costa Rica a competir por los primeros lugares del desarrollo económico y social de Latinoamérica.

Si bien la participación del sector agropecuario en el **PIB** declinó del 24.4% en 1957 al 18.3% en 1979, se dio una diversificación de ios productos de exportación. Al café y el banano se sumaron el azúcar y la carne de ganado vacuno.

Hubo un aumento de la productividad en la producción agroexportadora tradicional como la del café, la cual cuadruplicó el volumen de sus cosechas entre 1950 y 1979; se obtuvieron además precios muy favorables que permitieron un repunte de la economía y surgió y se consolidó un sector cafetalero más moderno con medianos productores organizados en cooperativas, lo que permitió no solamente una comercialización y exportación más dinámica y redistributiva, sino una organización para la participación.

En la actividad bananera, la producción se hizo extensiva y se introdujo la innovación tecnológica para alcanzar un inusitado aprovechamiento de la apertura de los mercados externos, ligados a las empresas transnacionales. La creación de un sector de productores bananeros independientes que, por supuesto, no eliminó la dependencia de esos mercados, extendió la base social para el consenso político.

Por su parte, la industria, que tuvo una participación del 14.1 % en el **PIB**, alcanzó en 1979 el 22%. Si bien en la década del 50 la inversión de los empresarios nacionales permitió el desarrollo de las ramas tradicionales, en las dos décadas siguientes el nuevo sector industrial y el capital extranjero desarrollaron las ramas de productos químicos y metalmecánicos y artículos de "toque final", orientados fundamentalmente al mercado interno y al centroamericano.

Este crecimiento generó fuentes de empleo que, si bien no fueron suficientes para evitar el surgimiento del sector informal, postergaron su desarrollo acelerado para la década del ochenta. Sin embargo, pareciera que, a pesar del proteccionismo, para ciertos sectores se restaban estímulos a la inversión en actividades de exportación, lo que a largo plazo provocó su disminución y el crecimiento de las importaciones de materias primas y de bienes de producción, tanto para el desarrollo industrial como para el consumo suntuario.

La estructura de la distribución del ingreso y la distribución porcentual de la **PEA**, según estratos ocupacionales, reflejó cambios en la estructura social en las décadas del sesenta y setenta. Hacia 1978 el porcentaje del ingreso de un estrato intermedio se incrementó del 34% al 47% del total, lo que confirmaba la ampliación de los grupos sociales medios. El estrato medio y superior total, que constituía en 1950 el 22.3% se elevó en 1980 al 30.3%. Esto incluye a la pequeña burguesía urbana y burocrática ya que los profesionales dependientes pasan de constituir el 2.9% al 7.7%. Si bien los empleadores mantienen su porcentaje, los gerentes pasan del 0.3% al 1.6% en el mismo período.

La burguesía agraria tradicional del país redujo el porcentaje de ingresos, ya que el decil más alto bajó en un 14%. Sin embargo, aumentó el porcentaje de ingresos del segundo decil en un 3%, lo que pudo estar vinculado al crecimiento e importancia económica y política de la nueva burguesía industrial y agropecuaria: *"la gran clase media"*.

Todas las organizaciones sindicales, empresariales y sectoriales tuvieron una expresión en la vida pública del país, y sus niveles de influencia atravesaron los diversos poderes del Estado. Ejemplo de ello fue que solamente en el período 1974-1979 se llevaron a cabo un total de 65 huelgas económicas y políticas. Por su parte, el sector empresarial multiplicó sus organizaciones sectoriales y nacionales.

A partir de la década del sesenta, el Estado amplió cada vez más sus funciones y creció con nuevas instituciones en diversos ámbitos. La política social del Estado se amplió y permitió incrementar, de manera notable, los servicios básicos a la población. Los niveles de salud, educación y nutrición estuvieron en la base del bienestar general, lo que permitió superar los conflictos sociales. La universalización de los seguros y el Fondo de Asignaciones Familiares llegaron en la década del setenta, en un momento tardío del auge del Estado del bienestar institucional. Este, y el fondo del **IMAS**, fueron los andamios que sostendrían parte de las políticas sociales durante todo el período de la crisis económica de los años ochenta.

6

CAUSAS, EVOLUCIÓN Y EFECTOS DE LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA EN COSTA RICA. UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO

Antes de finalizar la década del setenta, se dieron ya las primeras manifestaciones de los límites del modelo de desarrollo impulsado en Costa Rica. Junto con la exitosa diversificación productiva promovida en las décadas anteriores, que incluyó al sector agropecuario y al industrial, y la adhesión a la política integracionista de la región, se evidenciaron las distorsiones en el modelo costarricense.

Los desequilibrios que condujeron a la crisis de los años ochenta en Costa Rica se originaron, en gran parte, como en el resto de América Latina, en las serias deficiencias de las políticas económicas, en el excesivo endeudamiento y en la expansión del gasto público. Si bien se habían producido mayores niveles de crecimiento de la producción, se llegó a un incremento insostenible de los coeficientes de impondación, los cuales sólo habían logrado mantenerse por el financiamiento externo." A esto se sumó el estancamiento de las exportaciones de bienes y la relación desigual entre exportaciones y servicio generada por la cuantiosa deuda externa.

Además del excesivo endeudamiento (externo e interno), se evidenció la ausencia de mecanismos que permitieran una consolidación de los mercados y encadenamientos más amplios y profundos de la producción, la ejecución de medidas para asegurar una desprotec-

91. CEPAL. "Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1989". En: *Notas sobre la economía y el desarrollo* No. 485-486. Santiago de Chile.

ción estatal gradual, que garantizara mayores niveles de eficiencia en la asignación de los recursos y en la competencia internacional, y finalmente, una reconversión del Estado, en tamaño y funciones. '

La recesión mundial afectó los niveles del comercio internacional; la baja de los precios internacionales de los productos de exportación y las prácticas proteccionistas de los países industrializados, limitaron los ingresos en esos rubros; el aumento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales elevó el crédito externo y limitó también las inversiones, tanto estatales como privadas. A nivel de la subregión, el triunfo de la Revolución Sandinista y el recrudescimiento de la guerra en los diversos países del istmo, incluida Nicaragua, impuso inseguridad en las inversiones y límites reales al Mercado Común Centroamericano, a los recursos materiales y a la tradicional tolerancia cultural costarricense.

Factores coyunturales externos también fueron determinantes en el desencadenamiento de la crisis de fines del setenta: el aumento brusco de los precios del petróleo en dos momentos de la década y el aumento de las tasas de interés afectaron directamente al sector productivo y se sumaron al deterioro en los términos de intercambio y a la fuga masiva de capitales.

En lo que se refiere al valor de las importaciones de bienes, la tasa anual de crecimiento pasó de -12.8 a 14.3 en el decenio analizado. Esto significó en millones de dólares, pasar de 1.375 a 1.797 en 1980, y esto podría no tener relación con el aumento del precio de los combustibles ya que el porcentaje de su participación en las importaciones totales decreció de 14.3 a 10.6.'^

Estados Unidos mantuvo la primacía como principal país de origen de las importaciones totales de Costa Rica. Aumentó un 6% en el decenio, colocándose a la cabeza con más de un 40% del total. La Comunidad Económica Europea mantuvo su nivel, que no superó el 12%; pero las importaciones provenientes del Mercado Común Centroamericano bajaron de manera significativa: ¡más de un 50%

92. Para una ampliación de los límites del modelo, veáse también *Crisis Económica y Ajuste Estructural*, editado por Paulino Vargas Solís en 1990. Contiene artículos de Eduardo Lizano, Juan Manuel Villasuso, Francisco Esquivel y otros.

93 *Centroamérica en cifras 1980-1992*. FLACSO, San José. 1995 pp. 64 y 71.

en el decenio! Pasaron del 15.1% al 7.3%. En el caso de las importaciones provenientes de la Asociación Latinoamericana de Integración Centroamericana hacia Centroamérica, estas aumentaron hacia Costa Rica en más de un 4% en el decenio y pasaron de 14.4% a 18.6%."

La expansión de la ganadería, que ocupaba en 1973 más del 50% del área utilizable para fines agropecuarios, favoreció el proceso de deforestación que todavía afecta al país y dio como resultado una disminución de la producción de granos básicos, con lo cual la producción para el consumo interno se estancó, y se inició un ciclo de dependencia del consumo básico, de las importaciones. De la misma forma se comportaba la expansión azucarera, en donde el Estado invirtió enormes recursos para impulsar al sector, sin garantizar precisamente los encadenamientos.

Ya en 1975 el sector externo de la economía mostraba su fragilidad con la disminución de la producción agropecuaria e industrial, la primera desde 1974 y la segunda un año después. Ambas tuvieron un repunte, pero decayeron de nuevo y para 1978 el aumento de las importaciones se hace insostenible con el aumento de los precios.

En el decenio, todos los productos tradicionales de exportación bajaron su participación, en particular el café, la carne, el algodón y el banano. Sin embargo, hacia el final de la década hubo una recuperación, la cual, en el caso de Costa Rica, se debió a factores tales como: al agregarse los productos no tradicionales, entre ellos las plantas ornamentales y flores, como la revalorización en la utilización de sus recursos naturales; y el fortalecimiento y expansión del turismo, hicieron que se alcanzaran estos índices tan elevados.

Entre 1960 y 1991, Costa Rica amplió su apertura exportadora multiplicando la venta de bienes y servicios al exterior por 20.3 veces, muy similar a la apertura de Chile para el mismo período, que fue de 20.8 veces. La capacidad de Costa Rica de vincularse a los espacios internacionales e incrementar su producción mediante el acceso a

94. Los datos sobre exportaciones e importaciones de esta sección pueden consultarse en *Centroamérica en cifras*, *op. cit.* pp. 55, 67 y 69.

95. Rama, Germán, *op. cit.* p. 15

mercados de alto poder de consumo y exigentes en cuanto a calidad, así como el aumento de su especialización productiva, fueron probablemente los factores claves de su crecimiento en el período en cuestión.

A fines de la década del ochenta, se detectaron recuperaciones significativas que permitieron de nuevo ubicar a Costa Rica entre los países con mayor perfil en el contexto latinoamericano. La tasa de crecimiento anual del valor de las exportaciones de bienes en Costa Rica, entre 1981 y 1990 pasó de 0.2 a 7.1, con un valor en millones de dólares de 1980, de 1001 millones a 1754 en los mismos años. El mercado tradicional subregional fue claramente superado en la década del ochenta, ya que el valor de las exportaciones de Costa Rica hacia Centroamérica pasó de 60.8 a -4.4 millones. ^

En 1978, el déficit comercial del país alcanzaba unos 300 millones de dólares, lo cual representaba un 35% del valor de las exportaciones totales y el déficit del sector público llegó a representar un 6% del PIB. ^ En 1980 el déficit comercial aumentó a más de 500 millones, reduciéndose después de ese año, no como resultado de una mejora en las exportaciones, sino de la contracción de las importaciones en más del 40%. Los precios de las exportaciones se rezagaron de tal forma que, de 1978 a 1982, los términos de intercambio se deterioraron en un 25 %.

Por otra parte, la deuda pública externa aumentó de 500 millones en 1976 a 1.115 millones en 1978, con un servicio de esta que representaba un 25% del valor de las exportaciones. En 1982, en plena crisis, alcanzó la asombrosa suma de 3.117 millones de dólares, con un servicio que, de pagarse, habría representado más del 70% de las exportaciones, las cuales se habían contraído seriamente. A todo ello se unió la devaluación efectiva y dramática del colón al pasar de 8.60 en 1978 a 60 colones por dólar respectivamente en el mercado libre en 1982.

El crédito externo, que había propiciado las inversiones, fue frenado por el encarecimiento del servicio de la deuda existente.

96. *Centroamérica en cifras, op. cit.* p. 76.

97. Céspedes, Víctor Hugo el al. *Costa Rica, recuperación sin reactivación. La Academia de Cenf—mérica.* San José, 1985,

debido al crecimiento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales.

Las repercusiones sociales de la crisis no se hicieron esperar: entre 1979 y 1982 el **PIB per cápita** cayó en un 16 por ciento, con lo que se ubicó en un nivel inferior al de 1973. La tasa de desempleo abierto pasó de 5% a 9.4% en los mismos años. Por su parte, la inflación saltó de 6% en 1978 a 90% en 1982 y los salarios reales cayeron en un 40% en ese mismo período.

Ya en 1977 las estimaciones indicaron que cerca del 30% de la población vivía en condiciones de pobreza y un 15% en condiciones de pobreza extrema, principalmente en las zonas rurales del país. La distribución del ingreso tenía una desigualdad creciente, ya que el 20% más pobre de la población recibía apenas un 3.9% del ingreso total, en tanto que el 20% más rico recibía un 53% de este.⁹⁸

Con estos indicadores se hizo evidente que la estructura productiva costarricense, tal como estaba diseñada y con la estrategia escogida, debía revisarse. El modelo de sustitución de importaciones entró en crisis, no solamente porque el tipo de desarrollo industrial en que estaba basado perdió su dinamismo a escala mundial, sino porque las distorsiones internas, relacionadas algunas con las regulaciones a las exportaciones e importaciones, hicieron más dependiente a Costa Rica de las importaciones, por lo que el modelo no logró su objetivo.

LAS DISTORSIONES EN EL MODELO Y EL PROCESO DE AJUSTE

Los desequilibrios macroeconómicos, tanto en la balanza de pagos, como el de las cuentas fiscales y en los precios internos, son los que precipitaron la aplicación de políticas de estabilización y ajuste, con el objetivo de corregirlos y de adecuar la economía a los

98 Trejos Juan Diego." La distribución del ingreso de las familias costarricenses : algunas características en 1977". En: *Documentos de Trabajo* No. 50. nCE. UCR. 1983.

cambios en el contexto internacional. Buimer Thomas incluye cuatro fases en el ajuste de los países centroamericanos: primera, de financiamiento; segunda, de ajuste sin condiciones; tercera, de ajuste con condiciones; y la fase posterior al ajuste.

En el plano interno, muchos de los analistas del período señalaron deficiencias en la política económica del Estado que, a lo largo del tiempo, dieron origen a las "*distorsiones*", o sea, a los obstáculos que dificultaban el uso adecuado de los factores de la producción. Estas distorsiones, en parte, fueron consecuencia de la acción de los grupos gobernantes y de la influencia de los grupos de presión sobre el Estado, que terminó cediendo a la prioridad de esos intereses, los cuales, a su vez, terminaron reduciendo las posibilidades de desarrollo económico y progreso social del país.

Eduardo Lizano señala cuatro fuentes importantes de las distorsiones, relacionadas con la acción de diversos grupos de interés: 1. los grupos empresariales; 2. las agrupaciones políticas; 3. las organizaciones burocráticas; y 4. las asociaciones sindicales. Ellos ejercen "presiones de todo tipo a fin de utilizar al Estado como instrumento de sus propios intereses".TM

Ante el mal uso de los recursos, debido a la falla de los mercados de capital y del sistema de regulación, tanto en el plano externo como en el interno, diversos sectores propusieron un conjunto de medidas y de decisiones públicas para incrementar significativamente la productividad de los medios de producción del país y generar más bienes y servicios, con los mismos factores o menos.

Al programa de liberalización financiera de 1978, se agregaron las propuestas del sector empresarial, aglutinado en la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), en 1979, y, posteriormente, la devaluación, del colón, que actuó como mecanismo de inicio del ajuste sin condiciones. El control de las importaciones, la devaluación, el control de las divisas y las restricciones cambiarlas se privilegiaron en Costa Rica durante esta fase. La ausencia de pago

99. Bulmer.T. "Políticas de Ajuste en Centroamérica". En: *Cuadernos de Ciencias Sociales* No. 2, FLACSO, San José, 1987.

100. Lizano, E. "Programa de Ajuste Estructural." p. 42 En : *Crisis económica y ajuste estructural*, EUNED, San José. 1996, p. 272,

de la deuda externa, la imposibilidad de lograr consenso interno y la negativa de negociar con los acreedores en términos que atentaban contra el Estado de bienestar, colocó a Costa Rica en una situación insostenible.

Para 1982 se visualizaba ya el mayor descenso generalizado de la economía, lo cual tuvo que enfrentar el nuevo Gobierno de Liberación Nacional, con Luis Alberto Monge a la cabeza. En diciembre de 1982, el Fondo Monetario internacional aprobó créditos "stand'by" en apoyo a programas de ajuste. La carta de intenciones incorporaba aspectos claves relativos a la promoción de las exportaciones, la expansión del crédito, la reducción del déficit presupuestal, el aumento de los impuestos indirectos y de las tarifas de servicios públicos, la homogeneización de tasas interbancarias y, por supuesto, la reestructuración de la deuda. En 1983 y 1984, el Gobierno de Costa Rica estuvo dispuesto a aceptar las nuevas condiciones del FMI y firmó acuerdos de pago de la deuda con sus acreedores oficiales y privados. En la década se firmaron dos acuerdos para el **PAE I** y el **PAE ii**.

EL COMPORTAMIENTO DEL PIB

Según el Cuadro 1, Costa Rica tuvo en 1982 una tasa negativa de crecimiento del **PIB** de -7.3%. Debido al mejor comportamiento de la economía en el segundo quinquenio, la tasa promedio de la década fue superior a 2%. Hacia 1991, Costa Rica elevó la tasa de crecimiento a 3.2%, con una recuperación de media a elevada.

La reanimación del **PIB** a partir de 1983 se debió, fundamentalmente, al crecimiento de las exportaciones extrarregionales, tanto en precio como en volumen y en diversificación. El aumento de la inversión privada trajo también el mejoramiento de las importaciones, y el aumento de crecientes flujos de capital oficial, especialmente de los Estados Unidos, aumentó la disponibilidad de créditos para el sector privado.

101. Bulmer, T. *op. cit.*, pp. 55-59.

Se encuentra así que para 1982 la tasa fue muy cercana a la de Uruguay, con -9.6, pero más negativa que la de Bolivia, Argentina e, inclusive, de la tasa promedio para América Latina. La tasa promedio de la década fue superior a la tasa promedio global de América Latina, con un 1.6%, pero similar a la de Ecuador, México o República Dominicana. Hacia 1991, la tasa de crecimiento de Costa Rica, con un 3.2, fue muy cercana a la de Ecuador o Bolivia, que mvieron im 3.4 y 3.5, respectivamente.

EL PIB POR HABITANTE

Al analizar el impacto social de la crisis se observa cómo desde el inicio de la década, en 1981, el PIB por habitante en Costa Rica fue negativo (-9.9), el más negativo de todos los países de América Latina, incluido Argentina o Brasil. Entre 1980 y 1985, durante el período intermedio y de negociación para la aplicación plena del ajuste, bajó de 1552 dólares a 1355 dólares y la tasa anual promedio en el quinquenio 1980-1985 también fue negativa (-12.7). Ningún país, excepto Argentina, llegó a esos niveles."[^]

Sin embargo, para 1991 Costa Rica se recuperó, elevando la tasa de crecimiento a 0.6, muy cercana a la recuperación del Ecuador. Para 1992, el PIB por habitante alcanzó de nuevo los \$1.516 y se elevó la tasa de crecimiento a 5.1 %.

Dentro de los factores que propiciaron este cambio, pueden mencionarse los esfuerzos por alcanzar una estabilidad social relativa durante la administración Monge; un equilibrio entre las distintas fuerzas sociales para atenuar la crisis de legitimidad del Estado, tanto interna como externamente; el re forzamiento del sistema político costarricense para influir en la política social; y el flujo de recursos externos, vía Estados Unidos o Banco Mundial.

A pesar de las transformaciones en el sector público, orientadas a mejorar su eficacia y eficiencia, hubo un consenso, entre los

.1 diversos sectores, de la necesidad de que el Estado mantuviera un papel restringido, pero determinante, en la reactivación de la economía, el crecimiento de la producción y la redistribución del ingreso y los servicios sociales. A pesar de esto, los cambios de orientación en la política social, ejecutados en ese periodo, tuvieron un impacto en todos los sectores. Según Bulmer Thomas, tanto el **PIB** por habitante como los salarios reales, la tasa de desempleo y el consumo privado se vieron afectados de manera negativa."¹⁰³

LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES DE LA PRODUCCIÓN EN EL PIB

En el **PIB** sectorial que aparece en el Cuadro 2, se pueden detectar las variaciones globales en la estructura de la producción durante la década. El crecimiento del sector agrícola en Costa Rica fue superior al promedio de América Latina. Entre 1980 y 1990 pasó de 17.8%, a 19.4%. Así, en 1980, con una participación del 17.8%, fue superior al de Perú, Ecuador y Uruguay, pero menor que el de Bolivia en 8%. En 1990, con un porcentaje de 19.4, estuvo de nuevo cerca de Bolivia con 20.8% y fue superior al de Colombia y República Dominicana.

En lo que se refiere a la participación del sector servicios, este creció en la década únicamente un 0.6%, ya que pasó de 57.3% a 57.9%. En 1980 fue similar al de Chile y Argentina, pero menor que el de México con un 60.4%. Al finalizar la década fue siempre inferior al de México, Argentina y Uruguay, pero superior al de Brasil, República Dominicana y Chile.

La participación del sector industrial en el **PIB** disminuyó de 24.8% en 1980 a 22.6% en 1991. En 1980, con una participación de 24.8%, fue menor inclusive que el de Haití o República Dominicana,

103. Para Costa Rica, la disminución en el **PIB** fue superada únicamente por El Salvador, en los salarios reales fue el más bajo del istmo y en el consumo fue superior al de Guatemala y Honduras. La tasa de desempleo fue la 2a.

el segundo más bajo de América Latina. En 1991, con un 22.6%, si bien supera a Haití, es siempre inferior al de República Dominicana.

INVERSIÓN, CONSUMO Y SECTOR EXTERNO

Junto con la fuga masiva de capital, se originó el colapso de la inversión privada, en particular en el sector industrial. En 1981, la inversión privada cayó en casi un 50%, pero el gasto de inversión pública de capital se expandió y fue financiado con préstamos externos e internos. Como en el resto de América Latina, la expansión de la capacidad productiva y el dinamismo de Costa Rica en las décadas anteriores se explicaban por el alto nivel de inversión pública y privada; el coeficiente de inversión oscilaba entre el 22 y el 25% del PIB durante la década de los setenta.

La situación se revirtió al iniciarse la década de los ochenta, lo que indicaba claramente el carácter recesivo de la crisis. El cuadro 3 muestra como para América Latina el coeficiente de inversión fija global cayó de 24.4 en 1980 a 15.6 en 1990. En el caso de Costa Rica pasó de 26.6% a 23.8%, en los mismos años.

En 1980 el coeficiente de inversión fija global, fue superior al promedio para América Latina y Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, República Dominicana y Ecuador, con porcentajes entre 21 y 26%, pero inferior al de Perú, México y Venezuela con porcentajes superiores a 27%.

Si bien en 1980 Costa Rica tuvo una inversión fija de un 23.2% de la inversión bruta y fue bastante similar al porcentaje de inversión de México, se colocó en posición inferior a la inversión de Brasil en un 2.6%. En 1980, Venezuela fue la más alta de América Latina, con un 35.7%. Al final de la década, Costa Rica, con un coeficiente de inversión fija de 23.8%, es el segundo en América Latina, después

104. Devlin.R. "Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina", FLACSO. *Cuadernos de Ciencias Sociales* No. 85, p. 12, San José, 1994 Cuadro No. 1

de República Dominicana con un 24.6%, y cercano al coeficiente de Paraguay con un 23.7%.

Como en otros países de América Latina, la crisis fiscal en Costa Rica se constituyó en un obstáculo para las inversiones durante la década, con el objetivo de mejorar los balances financieros. A esto se sumó la caída de ingresos disponibles, tanto por la suspensión de los flujos de financiamiento externo como por la caída de las exportaciones. A la fuga de capitales se unió también el proceso inflacionario, en un primer momento. Durante el primer quinquenio, el desfase de la inversión en la infraestructura social se volvió intolerable, en particular en los servicios públicos con mayor visibilidad, y afectó la calidad de los mismos durante la década.

Luego, el impacto de la carga del servicio de la deuda externa afectó de nuevo la formación de capital del sector público y del privado. La tasa de crecimiento de la deuda externa pública desembolsada en Costa Rica fue de 32.1 en 1980 y de -13.6 en 1990. Costa Rica se sumó entonces a los países de América Latina como exportador neto de capital masivo."¹⁰⁶

La complementariedad de las inversiones públicas y privadas tocan un aspecto polémico de la sociedad costarricense, entre sectores que plantean la necesidad de un Estado definido, activo y eficiente, y los que tienen una enorme y única confianza en la eficiencia del sector privado, desconfiando de cualquier participación del sector público. Inclusive se propugna por la creación del capítulo de Garantías Económicas en la Constitución, para hacer permanente la liberalización de la economía."¹⁰⁷

Aun cuando la inversión fue el factor determinante y, a su vez, absorbente de la crisis, la variable consumo, particularmente el *per cápita*, disminuyó, en igual forma. En el cuadro 3 se muestra el comportamiento del consumo privado global durante la década, para América Latina.

En general, los bajos niveles de ingreso afectaron directamente al consumo. Según datos del cuadro 3, Costa Rica inicia la década del ochenta con un coeficiente de consumo privado de 64.6. En ese

¹⁰⁵ Q5. *Centroamérica en Cifras*, FLACSO. San José, 1995, p. 86.

¹⁰⁶ Vargas. Thelmo, *op. cit.* p. 83-84.

año, el consumo total por habitante en Costa Rica fue de \$1.341; bajó en 1985 a \$1.004 y llegó a \$987 en 1990. También se observó cómo las tasas anuales de crecimiento del consumo total fueron proporcionales. Entre 1975-1980 fue de 5.3, decreció en el quinquenio siguiente hasta llegar a 1.1 en 1985, para subir ligeramente en 1990 a 3.0. Para 1990 el coeficiente de consumo privado de Costa Rica había disminuido a 60.4, lo cual indica una baja de 4.2 en la década. En 1991, Costa Rica tuvo un descenso en su tasa anual de crecimiento, llegando a -10.0.

En 1980 el coeficiente de consumo privado en Costa Rica de 64.6 fue superior al de Perú, 61.3, y Venezuela con 53.3, los más bajos de la región. Para 1990, con un coeficiente de 60.4, se coloca más bajo que Venezuela, con un 62.1, México con un 64.7 y Perú con un 65.9. Sin embargo, la recuperación en Venezuela y Perú permitió elevar sus coeficientes en 8.8 y 4.6 de manera respectiva.

El tercer elemento para explicarse el comportamiento del producto, es el relacionado con el sector externo. El cuadro 4, puede servir para ilustrar acerca de la forma en que los desequilibrios evolucionaron en América Latina entre los años extremos de la década. La balanza comercial reflejó un mejoramiento, como efecto especialmente del aumento de las exportaciones, al pasar de un déficit de 1.6 miles de millones de dólares en 1981 a un superávit de 26.2 en 1990.

En Costa Rica, al reducirse las importaciones, se corrigió el déficit de la balanza comercial, el cual descendió de -283.5 en 1979 a -22.8 en 1982. Sin embargo, estaba pendiente el déficit de la cuenta corriente debido a la deuda externa, ya que la deuda pública externa pasó de 1980 a 1982, de 2.254,2 a 3.116,7 millones de dólares.

El balance en cuenta corriente de Costa Rica en 1980 fue de -\$658.6 millones. Con una leve recuperación en 1985, se elevó de nuevo en 1990 a -\$560.5 millones. Ya para 1991 se dio una recuperación bastante fuerte al bajar el déficit, pero, al año siguiente.

101. *Centroamérica en Cifras*, FLACSO, San José. 1995, p. 37, Cuadro 1.1.6 y p. 37 cuadro 1.1.6.

IOS.Rovira, Jorge, *op. cit.*. Cuadro 5.

se elevó de nuevo." Al final de la década, siempre estuvo con un balance negativo de -\$678.7 millones.

En 1980, el balance en cuenta corriente de Costa Rica con -658.6 era similar, pero menor que Uruguay, República Dominicana y Ecuador, los cuales tuvieron también balances negativos de -\$716, -\$725 y -\$672 millones. Al final de la década, Costa Rica, con un balance negativo de -\$678.7, se acercó más a Chile, que tuvo un balance de -\$935, y fue más negativo que el de Bolivia con -\$339, Ecuador con -\$236, Haití con -\$158 y República Dominicana con -\$114.

El balance comercial de Costa Rica en 1980 fue de -\$459.2 millones, con una recuperación en 1985, año en el que pasó a -\$54.6. Al finalizar la década ya se había incrementado y llegó a -\$363.8 millones.

En lo que se refiere al movimiento neto de capitales, descendió en la década, de \$750.8 millones en 1980 a \$472.1 en 1990. En 1980 los países más cercanos a Costa Rica en el comportamiento fueron República Dominicana con \$757 y Uruguay con \$811. Fue superior a Paraguay que tuvo \$429 millones.

Sin embargo, el balance global de Costa Rica decreció entre 1980 y 1990, de \$92.2 a \$-206.6. Al inicio de la década fue superior al de República Dominicana que tuvo \$33 millones y al de Uruguay en \$3.8 millones. Al final de la década del ochenta, a diferencia, fue de cerca de \$500 millones menos para Costa Rica. Uruguay tuvo un balance positivo de \$282 millones. Así, al finalizar la década del ochenta, Costa Rica, con \$-206.6, fue el único país de los incluidos, con una tasa negativa tan pronunciada. Los países más cercanos fueron República Dominicana con \$8, Bolivia con \$13 y Haití con -\$37 millones.

La deuda afectó todas las variables relacionadas con el **PIB** y, por supuesto, la situación social de la población. Para 1980, el total desembolsado de la deuda externa en Costa Rica fue de \$2.209 millones. En 1989, la deuda externa desembolsada se había incrementado a \$4.100 millones. Para inicios de la década, fue superior a la de Uruguay y Dominicana con \$2.138 y \$2.173, cada uno. Fue

levemente inferior a la de Bolivia con \$2.340. En 1989, la deuda externa fue inferior a la de República Dominicana con \$4.300 millones y superior a la de Bolivia de \$3.774 millones.

En el año 1986, el saldo de la deuda externa total fue para Costa Rica similar a la de Bolivia. Las tasas anuales de variación de la deuda externa total desembolsada entre 1979 y 1981, incluso la del FMI, fue de 12.8 en 1982 y de 14.7 en 1983; bajó de manera significativa entre 1984 y 1991, al llegar a 1.6. La recuperación del país parecía en ascenso en esos años. Sin embargo, para 1993 subió de nuevo a 4.4. Paraguay tuvo tasas anuales similares excepto en 1992, año en el cual llegó a -23.2, y en 1993 subió a más de 5.

En 1980, Costa Rica tenía un servicio de la deuda externa global de \$507 millones. Una década más tarde esto significaba \$1.314 millones. El servicio de la deuda externa, como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, pasó de 39.8% en 1980 a 66.6 por ciento en 1990.""

Como conclusión, puede decirse, entonces, que Costa Rica en la década del ochenta, estuvo marcada en el aspecto fiscal, por "un alto servicio de la deuda, una exitosa estabilización heterodoxa, dependencia del financiamiento externo, la precariedad del crecimiento económico y el ajuste estructural de signo gradualista.""

110. *Centroamérica en Cifras*, *op.cit.* p, 87.88, Cuadros 2.3.7 y 2.3.8.

111. Sojo, Ana. *op. cil.* p. 11.

EFFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS EN COSTA RICA

Los efectos sociales de la crisis económica en Costa Rica y de las medidas políticas, adoptadas desde fines de la década de los setenta y durante la década de los ochenta, pueden analizarse tomando en cuenta los cambios experimentados en tres aspectos claves: el mercado del trabajo, la estructura distributiva del ingreso y la evolución de la pobreza.

El primero incluye análisis de los cambios en las tasas de desocupación, transferencias del sector formal al informal o a otras actividades, niveles de remuneración, etc., y sus efectos sobre la población más vulnerable: mujeres, niños, adolescentes, ancianos e indígenas. El proceso de informalización, precarización, feminización y tercerización del mercado de trabajo en Costa Rica, similar al de América Latina, dejó de ser coyuntural a partir de la crisis. Estos elementos, sumados al comportamiento del gasto público y de variables monetarias, como las tasas de interés, amplían la perspectiva para analizar la distribución y redistribución del ingreso.

Los indicadores de pobreza reflejan con mayor claridad el impacto social de la crisis. Si en América Latina en su conjunto, durante el primer quinquenio de la década del ochenta el porcentaje de hogares y personas pobres se elevó dos puntos, en el caso de Costa Rica se elevó más de tres puntos. El porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza se incrementó a partir de 1987 en casi cinco

puntos porcentuales. Se destaca el aumento de la pobreza rural que, en 1982, afectó a más del 60% de los hogares en el sector agrario.

El impacto social de la crisis se completó con una visión de los servicios sociales, particularmente, educación, salud y vivienda.

EL MERCADO LABORAL EN LOS OCHENTA

El mercado de trabajo en esa década puede visualizarse a través de la participación de los diversos sectores en el **PIB**; asimismo, en el cuadro 9 pueden verse los resultados por país. La tasa promedio de crecimiento del **PIB** en Costa Rica fue inferior a la de todos los países incluidos en el cuadro. El crecimiento promedio del empleo fue menor que el de Brasil (5.25), Venezuela (4.72), Guatemala (4.62) o Panamá (3.98). Fue mayor que el de Colombia (3.64) y que el de Chile (2.31).

Entre 1980 y 1985, Costa Rica tuvo una tasa anual de crecimiento del **PIB** en la agricultura de 1.61 y un crecimiento del empleo, en este sector de 2.57. Sin embargo, el índice de producto por persona ocupada disminuyó de 68 a 65. En el siguiente quinquenio, el valor de las exportaciones de los productos agrícolas no tradicionales casi se triplicó, al pasar de \$78.2 millones en 1987 a casi \$219 millones en 1993. Sin embargo, la modernización del sector agropecuario en la década se da como un proceso selectivo, excluyente y de profunda diferenciación social, así como de reorganización institucional profunda."

En la década del ochenta los "*monopolios de influencia*" continuaban como en el pasado, pero las vinculaciones del Estado con la empresa privada les permitía más beligerancia para la definición de las políticas. Nuevos sujetos productivos, ligados a las nuevas actividades exportadoras, eran privilegiados. Se trataba de medianos y grandes empresarios nacionales y algunas empresas transnacionales que controlaban el crédito, la producción y la comercialización de los

112. Para una ampliación véase a Román Vega, Isabel. "Alcances y desafíos de la modernización agrícola en Costa Rica". En: *La Reforma posible, desafíos para una utopía. Costa Rica, balance de la situación*. Año 12, No. 3, Mayo, 1994.

productos no tradicionales. Se dio una débil articulación con otros sectores de la economía nacional, lo cual terminó por obstaculizar un desarrollo nacional integral.

El proceso es excluyente, ya que los pequeños productores agrícolas y las pequeñas y medianas agro-industrias nacionales resultaban marginadas de los beneficios del desarrollo. El campesino, que atendía los productos del mercado interno, fue excluido del crédito y de la asistencia técnica. Por otra parte, las propuestas de modificación de las formas de intervención estatal, a partir de 1987 con el **PAE II**, incluyó, entre otras, la reducción o eliminación de la participación del Estado en la comercialización de granos y en la fijación de precios, aspectos que afectaron de manera negativa al campesino. Para 1991, con el **PAE III**, todas estas reformas se profundizaron.

Para el pequeño productor agrícola, que una década antes apenas producía en prioridad para el mercado interno y en algunos casos para el Mercado Común Centroamericano, los parámetros de "*eficiencia y eficacia*" para promover las exportaciones, sin recursos disponibles para la reconversión, le fueron totalmente ajenos. La vulnerabilidad social del sector rural profundizó los procesos de diferenciación social y el deterioro de las condiciones de vida de las familias campesinas.

Para 1993, el Plan Nacional de Reforma del Sector Agropecuario propuso la adaptación del aparato institucional del Estado a las necesidades del sector, en el nuevo contexto de apertura comercial. Se esperaba que la especialización y reestructuración de las instituciones y la privatización, descentralización y regionalización del trabajo traerían condiciones para que los grupos privados asumieran la responsabilidad en cuanto a la competitividad, la capacidad empresarial y la gestión.

Durante la década del ochenta, la tasa promedio anual de crecimiento del **PIB** en la agricultura de 1.1 en Costa Rica, fue inferior a la de Venezuela, Chile, Panamá o Colombia. El crecimiento del empleo en este sector, también fue menor que en Venezuela, Guatemala o Panamá.

Por su parte, el sector servicios tuvo un promedio anual de crecimiento del **PIB** de 0.04 y una tasa de crecimiento anual del empleo en el sector de 3.82. El índice de producto por ocupado también descendió, de 110 a 92. La participación del sector industrial en el

PIB fue más dinámica a fines de la década, ya que subió más de un 4% pues pasó de 17.8 en 1980 a 19.1 en 1985 y a 22.6 en 1990. Al analizar la distribución de la población ocupada en el sector, se observa que en 1970 representó el 20% del total, mientras que entre 1989 y 1991 alcanzó el 30%.

En la industria, Costa Rica decrece, tanto en su tasa de crecimiento del **PIB** (-0.66), como del empleo (-0.09); sin embargo, la disminución del índice de producto por ocupado no fue tan grande como en los otros sectores, ya que pasó de 117 a 114.

La tasa de crecimiento del **PIB** en el sector fue inferior al de Chile, Colombia o Brasil, pero superior al de Venezuela o Argentina. La tasa de crecimiento del empleo en Costa Rica fue inferior al de Guatemala o Colombia. Chile y Argentina tuvieron tasas más negativas con -3.25 y -3.34. En cambio, en Panamá y Brasil, creció más el empleo en este sector.

Desempleo y subempleo

La situación descrita en el capítulo anterior del desequilibrio total de la economía, en particular del déficit en cuenta corriente, la devaluación del colón y la inflación, afectó directamente al empleo. A partir de 1978, cuando se inició la crisis, y hasta 1985, se redujeron la producción y los salarios reales y aumentó el desempleo y el subempleo. Para cuando se iniciaban los programas de ajuste en el segundo quinquenio, el mercado de trabajo había dado su aporte con creces, al reducir sus salarios reales. Los costos sociales del ajuste no se retrasaron, si bien para algunos, era necesario hacer más sacrificios para lograr la reactivación económica.

Luego del ingreso masivo de capitales para la reactivación económica, que incluyó créditos a viejos y nuevos empresarios interesados en los mercados externos, se impulsó la reforma económica caracterizada por la reasignación de los recursos y la expansión del sector exportador. La promoción de exportaciones, núcleo central de las nuevas políticas, que incluyó la llamada "agricultura de

113. Rama, Germán, 1994. BID. *A la búsqueda del siglo xxi*. Cuadro 19.

cambio" y la "reconversión industrial", orientó las actividades hacia el exterior. Al ignorarse el mercado interno, se convinió al país en importador de granos básicos con la consiguiente alza de precios.

Muchas de las empresas industriales que no pudieron hacer la reconversión a tiempo, cerraron a pesar de los incentivos para las exportaciones no tradicionales. Se cerraron centros de trabajo y los salarios reales se deprimieron. Para garantizar la adquisición de una canasta básica de alimentos mínima, se recurrió entonces al doble empleo y mujeres y jóvenes se integraron al mercado de trabajo, principalmente en las áreas urbanas.

A inicios de la década del ochenta, la tasa de desempleo abierto en Costa Rica aumentó del 5% al 10%, mientras los salarios reales se contrajeron en un 35%. En este caso, puede decirse que "el mercado de trabajo contribuyó al ajuste económico, más por el lado de los salarios que del nivel de empleo"."

El cuadro 12 permite visualizar más globalmente la evolución de la estructura del empleo en la década. Costa Rica, con una tasa anual media de crecimiento de la población de 2.9 y 2.8 para los dos quinquenios, tuvo un crecimiento de la **PEA** global de 3.3 y 2.8 de manera respectiva.

Se da un aumento de la **PEA** no agrícola. La **PEA** urbana de Costa Rica creció en el primer quinquenio de los ochenta a una tasa anual media de 5.0 y en el segundo de 4.2; en ambos casos superiores a la tasa de crecimiento poblacional y de la misma **PEA** global.

Los datos del cuadro 14 indican que Costa Rica, en los años de la crisis, tuvo un crecimiento de su **PEA** global de 3.3, levemente superior a Ecuador, República Dominicana y Colombia, con 3.5, 3.3 y 3.2. En el segundo quinquenio decreció a 2.8, muy parecido a República Dominicana y Colombia, inclusive a Perú, pero más moderado.

Sin embargo, el desempleo afectó a Costa Rica durante toda la década. La tasa de desempleo urbano en 1980 fue de 6.0 y aumentó en 1985 y 1986, años en los cuales la tasa anual media fue de 6.7. Si bien bajó en 1989 a 3.7, subió de nuevo en 1990 a 5.4 y en 1991 alcanzó la tasa de inicios de la década con 6.0. Debe tomarse en

consideración que las cifras no son totalmente comparables por el cambio en la metodología de las encuestas de hogares a partir de 1987. Sin embargo, los datos colocan a Costa Rica en un rango de recuperación mayor que Bolivia o Panamá.

La desocupación abierta en 1990 desciende en Costa Rica al 28.6%, mientras que en Chile significa un 38.2%.

Estos datos son coincidentes con los del cuadro 14, en los cuales se mira la reducción de 0.6 en la tasa de desempleo urbano de Costa Rica en la década, menor pero cercana a la reducción que se dio en Brasil. La mayor reducción en la década se dio en Chile, donde pasó de 11.7 a 6.5. Pero Argentina, Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Uruguay aumentaron el desempleo urbano.

Es importante desagregar un tanto más los datos por categorías, por edad y por género. El cuadro 15 recoge tabulaciones realizadas por CEPAL para 1980-1986 con base en las encuestas de hogares para seis países. Solamente en Costa Rica, tanto en el área metropolitana como en las zonas urbanas, los desocupados jefes y no jefes de hogar disminuyeron entre 1981 y 1988. De igual forma sucedió con los desocupados y cesantes de la población entre 15 y 24 años.

Según la información del cuadro 15, la participación de los más jóvenes y los niños y niñas en el mercado de trabajo se incrementó en las áreas urbanas. Entre 1981 y 1988 el porcentaje de desocupados y cesantes de la población de 15 a 19 años en el área metropolitana disminuyó en 2.4 y 2.1. En las áreas urbanas esta disminución fue más pronunciada, de un 7.4 y un 10.1. El porcentaje de jóvenes de esas edades que buscaron trabajo por primera vez en el área metropolitana se redujo muy poco, un 0.3, pero en las áreas urbanas aumentó de 7.5% a 10.3%.

Sin embargo, para 1990 se estimó que los niños comprendidos entre 10 y 14 años representaban un 6.2% de los menores que laboraban y el 1.9% de la PEA." El mismo autor cita que dos años

115. CEPAL. "Balance Preliminar de la Economía". En: *Panorama*. N° 50, p. 35, Cuadro 4,

116. Viquez J., Mario "De las necesidades a los hechos: una propuesta de políticas sobre la niñez y la adolescencia en Costa Rica." En: *La reforma: Posibles desafíos para una nueva utopía. Costa Rica balance de la situación*. Año 12 No 3 mayo 1994.

más tarde, de un estudio sobre 667 niños trabajadores en condiciones de deambulaci3n, se obtuvo que la edad promedio era de 12.6 a1os, el 74% eran trabajadores y el 18 % deambulantes, el 10% dormía en la calle y el 37% había desertado de la escuela.

Un 13.7% de los jóvenes entre 20 y 24 a1os, en el área metropolitana, estaban desocupados y un 10.7% cesantes. Para 1988 había disminuido a 9.5% y 8.5% en cada caso. En las áreas urbanas fue mayor la disminuci3n, de un 5.3% y 7.2%. Los que buscaban trabajo por primera vez en el área metropolitana se redujeron de 3.0% a 1.0%, pero en las áreas urbanas se incrementó el porcentaje de 1.3 a 3.2.

Si bien en 1990 la desocupaci3n abierta desciende en Costa Rica al 28.6%, mientras que en Chile significó un 38.2%,¹¹⁷ aumentó la diversificaci3n de empleados y el subregistro de quienes se incorporaban a las actividades informales.

El crecimiento de la informalidad

Las empresas informales surgieron a raíz de la situaci3n de crisis y tuvieron un efecto amortiguador de la misma. El cuadro 17 muestra el comportamiento para 1980, 1985 y 1989 del empleo en el sector informal de países de la regi3n de estudio, en los cuales PREALC hizo estimaciones con base en las encuestas de hogares. En absolutamente todos los países registrados, el empleo adquiere una mayor proporci3n en la estructura de empleos.

Asimismo, en todos ellos, la proporci3n está arriba del 23.9, cifra mínima registrada en Costa Rica, alcanzándose la mayor proporci3n en el caso de México, donde el 36% del empleo se registraba en el sector informal urbano. Según el BID, la PEA de Costa Rica en el sector informal en 1982 totalizaba el 33.1 % de la fuerza de trabajo urbana, mucho menor que la de Chile para el mismo a1o, que constituía el 58.5%.

117. BID, 1991, *A la búsqueda...* p. 25.

El sector informal en Costa Rica en 1980, tuvo una participación en la **PEA** ocupada en zonas urbanas de 22.4%; en 1985 pasó a 23.4% y en 1990 a 23.9%. En 1989, el comercio, la industria manufacturera y los servicios conformaron los sectores productivos con mayores porcentajes de la informalidad urbana, con 35.9%, 29,8% y 16.7% de manera respectiva.

Entre 1980 y 1989 el porcentaje del empleo en el sector informal de Costa Rica pasó de 22.4 a 23.9, un aumento del 1.5% para la década. Al inicio de la década se acercaba a Brasil con un 24.0 y en 1989 tuvo una diferencia con Venezuela de 2.3%.

En el caso de la microempresa," aunque no todas son informales, es importante mencionarlas en este apartado, ya que durante la década del ochenta éstas constituyen el sector informal por excelencia, aun cuando también tuvieran actividades formales.

Según Gladys González, hacia 1989 existían a nivel nacional 45,170 establecimientos entre micro y pequeñas empresas, 7,300 de ellas consideradas microempresas industriales con un aporte aproximado del 7% del **PIB**. Con un aproximado de 22,000 trabajadores, proporcionaban ingresos para más de 100,000 personas, en promedio. Por sus características de permanencia, adaptabilidad, alta absorción y especialización de mano de obra, sin duda son de gran beneficio para las familias de muchas mujeres.

La precarización del trabajo

Paralelo al desempleo, que se mantuvo constante, y al subempleo, que creció en importancia, se produjo otra serie de cambios en

118. **FLACSO**, *Centroamérica en cifras*, *op cit.*. pp. 125-126.

119. Las microempresas: ente productivo cuyo propietario dedica al menos medio tiempo a las labores dentro de la microempresa y está constituida por un número máximo de cinco trabajadores (tiempo completo) incluido el propietario. Con una indisoluble combinación de los asuntos familiares con la de la unidad productiva, son subcontratadas por empresas de mayor escala y no siempre son informales.

120. González Rodríguez, Gladys. "Microempresa industrial, potencial y obstáculos para su desarrollo", pp. 74,75. En : *La reforma posible: Desafíos para una utopía. Costa Rica, balance de la situación*. Año 12, No. 3, Mayo de 1994.

la naturaleza del empleo que PREALC-OIT ha recogido bajo la categoría de precarización del trabajo. Esta asumió las siguientes formas:

menor estabilidad laboral, reemplazo del empleo permanente por el irabajo a tiempo parcial, uso creciente de subcontratación de la mano de obra y menor cobertura de la protección y legislación laboral.

CEPAL realizó un estudio en las áreas metropolitanas de seis países, para determinar los cambios en la estructura de empleo y en los ingresos laborales. Para todos los países de la región de estudio encontró una disminución de la importancia relativa del empleo asalariado y en tres de ellos una disminución de los ingresos del trabajo, como puede verse en el cuadro 18 del anexo.

Según puede apreciarse, en Costa Rica el índice de ingresos promedio del total de asalariados en el área metropolitana fue de 85, el segundo más bajo de los seis países, después de Venezuela con 80. En las áreas urbanas fue más bajo, 78, el segundo más bajo después de Venezuela con 66. Argentina y Brasil tuvieron 100 y 121.

En el caso de los no asalariados, el índice de 69 fue el más bajo de los seis países, tanto en el área metropolitana como en el resto de las áreas urbanas con 63. Sin embargo, el índice del salario mínimo urbano en el área metropolitana de Costa Rica, con 117, fue el más alto de todos.

Como complemento de lo anterior, en el cuadro 19 puede verse el comportamiento de los salarios medios reales entre 1981 y 1990. En Costa Rica, el salario promedio de 1979 fue de C1.407.2; declinó en 1982 a C726.4 y se recuperó en 1985 a C1.188.9. Para 1990 alcanzó la cifra de cl.477.6. En la década no recuperó el nivel adquisitivo de 1980 y, según una investigación posterior a 1993, esto significó más una mejora para los trabajadores de menores ingresos, que para los sectores medios.

Feminización de la fuerza de trabajo

El aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo fue un elemento importante en la dinámica de la oferta de mano de obra. Hacia 1993 las mujeres representaban ya cerca del

30% de la **PEA**. La participación de la **PEA** femenina en la **PEA** total en 1980 se situó en el 20.5%, subió a 21.4% en 1985 y llegó en 1990 a 22.2%.

Si bien son mayores, los porcentajes no aumentaron sensiblemente en la **PEA** urbana, ya que en la década pasan de un 31.8% a un 32.1%. La participación de la mujer en la **PEA** rural decrece del 10% al 9.6%.

Hacia 1980 la estructura de la **PEA** femenina en Costa Rica indica que casi el 40% de las mujeres estaban ubicadas como trabajadoras de servicios, el 20% se desempeñaban como profesionales y técnicas, las cuales, sumadas a las empleadas de oficina, totalizaban casi un 30%. Las obreras de la producción constituían un 14.6%, pero las trabajadoras agrícolas no llegaban al 3%. Las vendedoras llegaron a constituir el 8.5% del total.¹²¹

En el transcurso de la década, el número de mujeres ocupadas aumentó, entre 1985 y 1990, de 213.423 a 286.225. Sin embargo, la tasa de desempleo abierto en la fuerza de trabajo femenina fue siempre mayor que la tasa total. En 1985 fue 7.9 y se elevó a 8.0 en 1988, pero bajó a 5.9 en 1990.¹²²

No obstante la mayor participación de la mujer, sus ingresos no corresponden con los de los hombres en iguales condiciones etarias y educacionales. El nivel de los salarios de la mujer en la década nos lo indica claramente.

Terciarización de la fuerza de trabajo

La terciarización está relacionada con el desarrollo del sector servicios de la economía y se compagina con el decrecimiento del sector manufacturero y el ligero aumento del sector agropecuario. Sus implicaciones tienen que ver con el producto, la productividad y el tipo de desarrollo. Un ejemplo de ellos se encuentra en las maquilas.

121. *Centroamérica en cifras 1980-1992*. pp. 118-119, Cuadro 2.11.

122. Proyecto Estado de la Nación, *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Informe 2, pp. 238-239, compendio estadístico.

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DISTRIBUTIVA DEL INGRESO

En 1986 el índice del ingreso promedio de los hogares para Costa Rica, de 90, fue el más bajo de los seis países considerados en el cuadro 22, incluido Argentina, con 94% del índice de ingreso.

Un punto importante para resaltar fue que la disminución que sufrieron la participación de los salarios en el producto nacional y la de los ingresos de los integrantes del sector informal urbano, no fueron correspondidos con el comportamiento de la participación de las ganancias de los empleadores.

En un estudio realizado por CEPAL para el área metropolitana de seis países, se estimó que el 75 % de la población de menores ingresos registró una mayor reducción de estos que el 25% de ingresos superiores, el 5% más acaudalado mantuvo o aumentó los suyos.

Tomando en cuenta que cerca del 70% de los recursos de hogares urbanos ubicados en torno de la línea de pobreza provenía de sueldos, salarios y transferencias monetarias, cuyo poder de compra cayó en la crisis, no sorprende que aumentaran los porcentajes de población en condiciones de pobreza e indigencia.

La variación porcentual promedio del ingreso de los hogares de distintos estratos durante los años ochenta en Costa Rica fue de -10%; sin embargo, el 5% de hogares de mayores ingresos los elevaron en un 6 ó 7%. Los hogares con mayor reducción fueron los anteriores a la media con -15 aproximadamente. La variación promedio podría ser similar a la de Venezuela, pero en este país los hogares de menores ingresos sufrieron el mayor impacto con un -20%.

A manera de conclusión, se puede asegurar, entonces, que los costos sociales del ajuste empobrecieron más a los más desposeídos.

LOS NUEVOS NIVELES Y CAMBIOS DE LA SITUACIÓN DE POBREZA

En el cuadro 23 aparecen, en términos absolutos y relativos, los indicadores de la pobreza para toda América Latina y el Caribe en

diferentes años. De 1970 a 1980 se produce una disminución de los pobres de 47 a 41 %. Esta tendencia se interrumpe en los años ochenta y se produce un sustancial aumento en el primer quinquenio, hasta alcanzar nuevamente 43% y luego aumentar en un punto para 1989.

Al analizar el caso de Costa Rica, los porcentajes de la pobreza con respecto a la población total aumentaron en el primer quinquenio, ya que en 1980 afectó a un 24.8% de la población total y en 1985 se incrementó en un 3.3%, al pasar a un 28.1%. En 1990 descendió a 20%. Por otra parte, los pobres que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas pasaron de 11.3% a 12.4 y los que se encontraban en situación de extrema pobreza se incrementaron, ya que pasaron de 13.6 a 15.7%."

En el caso de la pobreza rural, en el decenio bajó de 34% a 31 % y la pobreza urbana de 14% a 11 %, pero los porcentajes de pobreza extrema se mantuvieron invariables. Según un estudio del BID, la reducción de pobres rurales entre 1981 y 1989 parece explicar el descenso global del porcentaje de pobres en Costa Rica y esto aparece ligado, principalmente, a la diversificación de productos para la exportación."

El cuadro 24 muestra para la década de los años ochenta los porcentajes de población en estado de pobreza. Las tendencias para Costa Rica son similares a las de América Latina, aunque menores. Pasó de 22% en 1980 a 25% en 1989. Se ubicó, así, entre los tres países con menores porcentajes de hogares en situación de pobreza, junto con Argentina con 13% y Uruguay con un 15% en 1989.

La pobreza en hogares urbanos aumentó más: pasó del 16% al 21% y también se ubicó como el tercer país con menor pobreza, después de Uruguay con 10% y Argentina con 12% en 1989. La pobreza rural no disminuyó: se mantuvo en un 28% en la década, mientras que en Argentina y Uruguay aumentó un 1 % en cada uno.

El cuadro 25 recoge los porcentajes de hogares en situación de indigencia para la mayoría de países. Siguiendo casi el patrón de

123. *Cenroamérica en Cifras, op.cit.* pp. 103-104.

124. CKPAI, "Salud, equidad y capital humano en Centroamérica". En ; *Cuaderno de Ciencias Sociales*. No. 72, IFLACSO. Costa Rica. Cuadro 1, p. 86,

125. Rama, Germán, *op. cit.* p, 45,

comportamiento de la pobreza total, la indigencia tiene una mayor magnitud en el sector rural para todos los países, inclusive para Argentina, Uruguay y Costa Rica que tienen los porcentajes más bajos para 1989 con 6%, 8% y 10%, en cada caso. Los hogares en situación de indigencia para Costa Rica, tanto en 1980 como en 1989, constituyeron menos de la mitad de los porcentajes de América Latina.

La indigencia en el medio urbano pasó del 5 % al 6%, porcentajes similares a Venezuela en 1980 y a México en 1989. La indigencia rural en América Latina pasó del 28% al 30%; Costa Rica pasó del 8 al 10% en la década, más similar a Uruguay que a Argentina.

El BID afirma que el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza en Costa Rica se incrementó a partir de 1987, ya que pasó del 18.5% al 24.4, en 1990."

LOS SERVICIOS SOCIALES

En lo que se refiere a educación, en el cuadro 26 se recogen los indicadores correspondientes a analfabetismo y escolarización de primer y segundo niveles. El analfabetismo en América Latina disminuyó casi un 8%, al pasar de 23% al 15.3%. Con diferencias de grado, y con la sola excepción de Colombia que sube 0.1%, todos los países han disminuido sus tasas de analfabetismo.

Son Costa Rica, Argentina, Uruguay y Cuba los países que mantienen menores tasas en 1990, moviéndose entre 7.2 y 3.8. La mayor se registró en Haití.

En la tasa de escolarización de 6 a 11 años, Costa Rica disminuyó de 105.6 a 100, la tasa más alta de América Latina en 1980 y en 1989 fue similar también a México con 100.

La escolarización de segundo nivel -doce, dieciséis y dieciocho años-, según los países, aumentó un 7.5% en América Latina y pasó de 47.4% a 54.9%. Costa Rica, sin embargo, disminuyó un 6.5%, ya que pasó de 47.5% a 41.0%. Fue el único país que disminuyó.

Sus tasas fueron similares a las de México al iniciar la década, pero en 1987 se acercó más a Bolivia con 37%.

TASAS BRUTAS DE ESCOLARIDAD
EN COSTA RICA
1985-1990-1995

	1985	1990	1995
4 a 11 años			
Preescolar	52.9	62.2	73.1
I ciclo	109.8	115.6	120.3
II ciclo	87.1	88.8	98.9
12 y más años			
III Ciclo	54.5	58.3	68.8
Diversificada	42.4	38.2	43.2

Fuente: Proyecto Estado de la Nación. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, 1995, p. 274.

En lo referente a la salud, como se puede ver en el cuadro 27, todos los países registran un incremento de la esperanza de vida entre 1975-1980 y 1985-1990, alcanzándose el máximo en el caso cubano con 75.2 años y el mínimo en Haití con 54.7. Entre 1975-1980 Costa Rica fue el segundo país con una esperanza de vida más alta, 71.0, después de Cuba, 73.1. En el quinquenio de 1985- 1990, se situó en primer lugar con 75.4 y Cuba en segundo con 75.2. Ambos países tuvieron más alto índice que Uruguay y Argentina.

En el quinquenio 1975-1980, Costa Rica tuvo tasas medias anuales de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos de 30.4, que la situaron en segundo lugar después de Cuba con 22.5. Entre 1985 y 1990, Costa Rica bajó a un 16.4 y Cuba se mantuvo en el primer lugar con un 15.2, muy superiores ambos al resto de países de América Latina.

Si bien la tasa anual media de monalidad en 1990 era de 19.4, en Guatuso, Talamanca y Siquirres era de 78, 75 y 55, respectivamente, con un riesgo de mortalidad infantil rural de 5 a 6 veces mayor que la media.

Sin embargo, el número de habitantes por médico en Costa Rica bajó de 1.473 en 1980, a 1.216 en 1988, promedios cercanos a Colombia, pero muy inferiores a Cuba. En lo que se refiere a número de camas de hospital por cada mil habitantes, bajó de 3.0 a 2.3, cifras similares a las de Chile que bajó de 3.4 a 2.6. Sin embargo fue inferior a Cuba que pasó de 5.5 a 7.0.

En el cuadro 31 aparece el comportamiento del gasto público en salud y seguridad social para 1980 y 1990 y, finalmente, en el cuadro 32 se ha registrado para los países de la región las variaciones en el gasto público en vivienda y servicios comunitarios.

EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

Con el fin de lograr una visión comparativa del desarrollo de los países integrantes de la región, se utilizó el índice de Desarrollo Humano para los años de 1990 y 1991. Los países de la región variaron de posición, en su mayoría, en los dos años registrados. Para 1991 la región se movió entre un **IDH** de 0.880, al que correspondía el puesto 29 en el caso uruguayo, y un **IDH** de 0.276 con una posición de 124 en el total de países, que correspondió a Haití.

De acuerdo con estos dos elementos, fueron clasificados con un grado alto de **IDH** los siguientes países: Uruguay, Costa Rica, Argentina, Chile, México y Venezuela; medio: Colombia, Perú, Paraguay, Ecuador, Brasil, República Dominicana y Cuba, y bajo: Bolivia y Haití.

En 1990, Costa Rica tuvo el índice de Desarrollo Humano más alto de América Latina, 0.916, seguido por Uruguay con 0.905 y Chile con 0.878. Fue clasificado en la posición 28 y entre los países de alto desarrollo. Uruguay tuvo la posición 32 y Chile la 38.

En 1991, con un índice de 0.876, Costa Rica ocupó el segundo lugar, después de Uruguay con 0.880. El tercer lugar lo tuvo de nuevo Chile con 0.863. Uruguay ocupó la posición 29, Chile la 36 y Costa Rica la 40, Los tres clasificados como altos.

POLÍTICAS FRENTE A LA CRISIS

LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE. SUS RESULTADOS

Con el fin de evitar la fuga de capitales, la primera fase de financiamiento del ajuste en Costa Rica, según Bulmer Thomas, arrancó con la propuesta del programa de "liberalización financiera" en 1978. Ante el fracaso de este programa, las propuestas de política económica para superar la crisis y la estrategia misma de desarrollo surgieron de diversos sectores, algunos de ellos implicados también en las "*distorsiones*" que se hacían evidentes.

Un sector del empresariado costarricense centró su atención en medidas orientadas a eliminar la intervención del Estado en la regulación de la economía: restricciones, incentivos, regulaciones, prohibiciones, limitaciones, etc. En 1979, los empresarios, organizados en la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), propusieron al Gobierno de Rodrigo Carazo las 12 medidas de ajuste que un año más tarde fueron avaladas por el Banco Mundial."

Estas propuestas incluían, principalmente, medidas orientadas a : 1. Limitar las funciones del Estado y su crecimiento: eliminar proyectos de inversión y fijaciones estatales de precios; vender

127. Vargas, Thelmo. "El Ajuste Estructural de la Economía costarricense". En: *Crisis Económica y Ajuste Estructural*. San José, 1996, EUNED. 272 p, pp. 78-80.

empresas; reducir el tamaño del sector público; subsidios para la desprotección progresiva; eliminación de impuestos y subsidios a las exportaciones. 2. Reforma tributaria: eliminar impuestos a las empresas. 3. Cambios en las tarifas arancelarias. 4. Reforma del Sistema Bancario Nacional y financiamiento externo para ampliación del crédito bancario, y 5. Explotación de los recursos renovables.

Sin embargo, el Gobierno costarricense, aislado para ese entonces de su propia coalición de partidos y de los diversos sectores sociales, no logró establecer el diálogo, ni encontrar un consenso con las fuerzas políticas y económicas del país, particularmente por las formas que debía adoptar el ajuste, por las nuevas relaciones políticas y sociales que de él se derivaban y por los efectos sociales de su aplicación. Luego de diversas medidas para el financiamiento, en setiembre de 1980, y sin un programa paralelo de estabilización, se optó por la devaluación del colón, con lo cual, en la práctica, se inició el proceso de ajuste sin condiciones.

El déficit de la balanza de pagos fue financiado internamente. Se inició una expansión del crédito bancario, un aumento de la liquidez, una demanda altísima de divisas y un crecimiento vertiginoso de la deuda externa. Se iniciaron negociaciones con el FMI y en marzo de 1980 se acordó un crédito "*stand-by*" de un año. En noviembre, el crédito fue suspendido, debido a la imposibilidad de recaudar más ingresos tributarios en los tiempos convenidos. La falta de apoyo en la Asamblea Legislativa, para la política fiscal propuesta por el Gobierno, originó un vacío de poder y la ausencia de consensos.

En 1981, Costa Rica recibió servicios de crédito ampliado por tres años, pero a los seis meses el FMI cortó los préstamos debido a los atrasos en los pagos del servicio de la deuda. El control de las importaciones, la devaluación, el control de las divisas y las restricciones cambiarias, se privilegiaron en Costa Rica durante esta fase.

La devaluación progresiva, entre 1980 y 1982, produjo una contracción de la economía: afectó las importaciones, las inversiones, la industria, el comercio, la construcción e, inclusive, las exportaciones. Al reducirse las importaciones se corrigió el déficit de la balanza comercial, el cual descendió de -283.5 en 1979 a -22.8 en 1982. Quedaba pendiente el déficit de la cuenta corriente, debido a la deuda

externa, ya que la deuda pública externa pasó, de 1980 a 1982, de \$2.254,2 a \$3.116,7 millones.

También debía centralizarse la vulnerabilidad comercial hacia el exterior, ya que, si bien los términos de intercambio se elevaron en 1977, posteriormente bajaron. En 1982, una canasta típica de exportaciones sólo compraba un 69% de las importaciones que adquiría en 1977.¹²⁸

Hacia finales de 1982, la tasa interbancaria fue de C40.50 y la paralela de C45, cercana a las exigencias del **FMI** para renegociar nuevos créditos. Costa Rica se mostró dispuesta a cumplir los acuerdos con el **FMI** y, en esa situación, el país llegó a la fase de ajuste con condiciones en la cual se aplicaron los dos Programas de Estabilización y Ajuste, los cuales se convirtieron, en el decenio, en otro factor de la crisis, por sus efectos económicos, políticos y sociales.

En 1982 se visualizó ya un descenso generalizado de la economía, lo cual tuvo que enfrentar el Gobierno de Liberación Nacional con Luis Alberto Monge a la cabeza. El **PIB** real y el industrial decayeron, más que en ningún momento de la historia, y la crisis se convirtió en el punto de partida para promover la reactivación de la economía y aplicar los Programas de Ajuste Estructural condicionados por los organismos internacionales.

En diciembre de 1982, el **FMI** aprobó créditos "*stand-by*" en apoyo a programas de ajuste. La carta de intenciones incorporó aspectos claves relativos a la reducción presupuestal: aumento de los ingresos mediante nuevos tributos y aumento de tarifas de servicios públicos; promoción de las exportaciones; expansión del crédito interno; cambios en las diferencias de tasas interbancarias; y, por supuesto, la reestructuración de la deuda. En 1983 y 1984 Costa Rica firmó acuerdos de deuda con sus acreedores oficiales y privados. Así, en 1985 se firma el primer **PAE**, y para 1986, con el Gobierno de Arias Sánchez, se cierra el **PAE I** y se suscribe el **PAE II**, con el cual se cerró la década de los ochenta.

128. Vargas Thelmo, *op. cit.* p. 72.

129. Bulmer Thomas, *op. cit.*, p. 32.

En el transcurso de la década, y en una caracterización para diversos países de América Latina, se consideró a Costa Rica con un nivel de endeudamiento medio entre 200 y 300%, con un decrecimiento del PIB entre 0 y -2.5 % anual y como receptor neto de recursos.

El comportamiento de Costa Rica fue similar al de República Dominicana, salvo en el crecimiento del PIB, que fue mayor de 2.5% anual. En lo que se refiere al coeficiente de endeudamiento, fue similar al de Uruguay. Ya en el segundo quinquenio de la década, Costa Rica se situó entre los países con un crecimiento mayor al 2.5 % anual y con una inflación menor al 30%, similar al comportamiento de Colombia, Paraguay o Chile.

Para finales de la década, en 1989, Costa Rica tuvo una inflación menor al 30%, con un déficit en cuenta corriente muy alto, similar al de Bolivia y al resto de países centroamericanos, y un coeficiente de endeudamiento alto, similar a Colombia o Venezuela.

En el aspecto fiscal, Costa Rica hizo reformas sustanciales, especialmente en lo tributario y en el tipo de cambio competitivo. Hizo algunas reformas en la inversión extranjera directa, en la privatización y en la desregulación. En el control del gasto público y en la regulación financiera, los cambios fueron poco significativos o fueron mixtos. Al menos en cinco de estos aspectos el comportamiento de Costa Rica fue similar al de Colombia.

Según la tipología establecida por José Antonio Ocampo, que se encuentra en los cuadros 34 a 40, Costa Rica se situó entre los países que parecían estar en mejor condición para sostener un proceso de crecimiento en el siguiente decenio, junto a Colombia, Paraguay y Chile. Se consideraron estas cuatro economías de la región mejor preparadas para entrar en una etapa de desarrollo económico sostenido.

POLÍTICA SOCIAL EN COSTA RICA 1980-1990

El estudio de los efectos sociales de la crisis económica mostró que los servicios sociales habían sido impactados, por la vía de la

disminución de los recursos, como consecuencia de los recortes del presupuesto público. Esto produjo una disminución cuantitativa de la oferta de servicios sociales, sumada a un deterioro de la calidad de los mismos. A esto se sumó una política de asignación de recursos entre sectores de la política social, que tuvo sus efectos en toda la década del noventa.

En el primer quinquenio la preocupación se centró en restablecer los desequilibrios macroeconómicos en el corto plazo, en hacer frente a los problemas de la deuda y en cumplir con los compromisos pactados por los organismos financieros internacionales. La preocupación por los servicios públicos, en particular los sociales, quedó relegada. En aras de la urgente estabilización macroeconómica, fue imposible mantener el elevado gasto social, propio de la década de los setenta.

En el segundo quinquenio de los ochenta, surgen los Fondos de Desarrollo Social y sus derivados Fondos de Emergencia Social y Fondos de Inversión Social. Aunque estos programas partieron de una concepción de subsidios del Estado y de lo temporal en la acción, para no crear distorsiones, lo cierto es que se tornaron permanentes por su flexibilidad y ventajas, a pesar de sus limitaciones.

En lo que se refiere a la aplicación en Costa Rica de los instrumentos utilizados por los gobiernos para incidir en los niveles de desarrollo humano, se pueden analizar las mesopolíticas generalizadas y las mesopolíticas con objetivos definidos. Ambos se concentran en salud, educación, agua potable y otros.

En el primer caso, el objetivo es el suministro de bienes y servicios públicos, sin discriminar entre distintos grupos sociales o regiones, tales como sistemas universales de subsidios de alimentos, programas universales de educación primaria y programas nacionales de inmunización. Este es el caso del Fondo de Desarrollo Social, por ejemplo, aunque el ámbito de acción es reducido.

En el segundo caso, el objetivo es el suministro de bienes y servicios públicos a todos los miembros de los grupos-objetivo específicos de la sociedad, como los programas de cupones de alimentos, los bonos de vivienda o los programas de alimentación complementaria. Cada uno de ellos ha sido aplicado en el caso de

Costa Rica; así, el conjunto de estas políticas aplicadas fue lo que permitió, a finales de la década, una leve recuperación.

*La reorganización del Estado y la sociedad
frente a las demandas sociales*

En el caso de Costa Rica, el Estado se convierte en un componente fundamental del desarrollo económico y social a partir de los cambios políticos de 1948. En la fase de crecimiento económico contribuyó a incentivar la producción y el mercado, favoreció el nivel de vida de amplios sectores de la producción e introdujo mejoras en el sistema de seguridad social.

El Estado, como fuente de sustento de la nación costarricense y como agente del desarrollo social y económico, se legitima, a través de las últimas tres décadas, por la práctica de negociación y consenso entre los diversos actores sociales y políticos. Esto, si bien refuerza la tradición democrática ininterrumpida, limita el débil margen de capacidad operativa del aparato público y su eficiencia en la gestión.

La política social es, entonces, el resultado de la intervención de diversos agentes sociales, que actúan como condicionantes de ellas, y no únicamente de la burocracia estatal. En este marco, la intervención del Estado en la política social abarca campos muy diversos: tiene objetivos a largo, mediano y corto plazo; coberturas diferenciadas; universalistas o focalizadas; y mecanismos directos o indirectos. En la Política Social pueden incluirse, entre otros: a. Los sistemas públicos de mantenimiento del ingreso: pensiones y jubilaciones, asignaciones familiares, becas de estudio, etc. b. Los bienes y servicios como educación, salud y seguros sociales, c. La construcción y equipamiento, como vivienda, escuelas, hospitales, centros recreativos y culturales y otros, d. Los subsidios para alimentación, educación, vivienda y otros."*"

nO.Valverde, José M., Trejos. María E., Mora, Minor. *Integración o disolución socio-cultural*, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 1993, p. 32.

El Estado costarricense inicia sus funciones económicas, sociales y de planificación a partir de 1950, con una estructura legal marcadamente rígida. A partir de esto cumplió un papel de protección social para la población en general, a través de la asignación y redistribución de recursos y la aplicación de programas y acciones a cargo de diversas instituciones. Una de las principales limitaciones en el Estado costarricense a través de los años, ha sido la actitud de sus funcionarios, los cuales, amparados en la inamovilidad, limitaron su rendimiento y la renovación de conocimientos requerida para la eficiencia de los procesos coordinados. A ello se sumó la ausencia de regulación de funciones, de procedimientos y de organización de la administración pública.

La ejecución de la política social implicó la estructuración de un aparato institucional, que concentró y centralizó prácticamente la totalidad de las acciones en este campo. En veinticinco años, de 1950 a 1975, se crearon más de veintidós instituciones con objetivos sociales concentrados en educación y salud.

A partir de 1970, destacó el proceso de expansión que sufrió la política social y el reconocimiento de la persistencia y acentuación de profundas desigualdades sociales. Esto generó la creación de varias instituciones claves como el IMAS, que atiende situaciones de pobreza extrema y grupos sociales marginados. Asignaciones Familiares, que enfrenta los problemas de malnutrición y falta de vivienda de familias de trabajadores de menores ingresos y el Fondo de Desarrollo Social y Asistencia a la Familia (FODESAF) en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con fondos para destinarlos a actividades productivas, salud, vivienda, etc.

En 1974 se creó el Sistema de Planificación Nacional, conformado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), para centralizar la evaluación de los programas de asistencia social y por FODESAF para generar información específica para la selección de sus beneficiarios.

La ausencia en este período de coordinación interinstitucional del sector social, multiplicó los registros de información producidos en

las principales áreas: salud, educación, vivienda, mercado laboral, pobreza, ingresos, seguridad social, etc. Si bien se realizaban algunos esfuerzos sectoriales y desde 1953 existía la Dirección General de Estadística y Censos, no fue posible crear un Sistema Estadístico Nacional.

Sin embargo, en el campo de la política social se desarrollaron otras acciones claves. Por ejemplo: la aplicación de una política de salarios mínimos crecientes; el fortalecimiento progresivo del régimen de seguridad social; y el desarrollo de políticas de medicina rural, crédito social y distribución de tierras en el campo. Esto permitió llegar a la década del ochenta con indicadores sociales muy elevados.

"En síntesis, durante tres décadas predominó la aplicación de un tipo de gobernabilidad progresiva, asentada en el desarrollo de importantes mecanismos de redistribución del ingreso, de la extensión en el número y cobertura de servicios sociales hacia la población y la creación de mecanismos institucionales de canalización del conflicto social.""

La década del ochenta significó la puesta en práctica de medidas de transformación del Estado. Se produjo un cambio en los mecanismos de relación entre el Estado y los diversos sectores sociales y se redefinió la participación de estos en la vida social. También se implementaron las políticas de ajuste estructural, las cuales dieron inicio en 1982 y continúan aún en la década del noventa.

Una de las principales características de la década del ochenta fue la adecuación del Estado costarricense a las nuevas condiciones de los organismos internacionales y de cooperación internacional multilateral. También se dio una definición de nuevas estrategias, de nuevos objetivos y de crecientes dificultades para adaptar las exigencias de "eficiencia" y "eficacia" a la burocracia estatal.

Recursos adicionales de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), tanto de los Estados Unidos como de otros países u organismos, fueron también utilizados para mejorar la información proveniente

131. Vaiverde, *op. cit.*, p. 36.

del sector social o para desarrollar programas y proyectos orientados a sectores específicos y también focalizados.

Si bien los planes de compensación operados en el país conformaron crecientes fuentes de información estadística muy valiosas, en la crisis se evidenció su desarticulación. En 1985 y 1988, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Banco Mundial financiaron dos esfuerzos: el primero, para concentrar la información del sector social y, el segundo, para la creación de un sistema de Seguimiento de las Acciones de Gobierno (SAG), que permitiera una amplia coordinación interinstitucional y centralizara información sobre la marcha de los programas sociales. El **BID**, a partir de 1984, financia la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y la capacitación del personal. En 1971 se creó el **iMAS** y el Sistema de Selección de Beneficiarios (**SISEEN**), que incorpora información de los beneficiarios de programas compensatorios de superación de la pobreza, financiados por **FODESAF**. ^^

El carácter de la política social

Antes de firmar el primer Programa de Ajuste Estructural en 1985, Costa Rica había firmado varias cartas de intenciones con el Fondo Monetario Internacional y, antes de firmar el **PAE ii** en 1988, se firmó una carta de intenciones con el **FMI** en 1987. En todos los documentos se suponía que la distribución equitativa de las cargas del ajuste se lograría al permitir que el mercado fuera el principal determinante de los precios. Los objetivos: pagar la deuda, equilibrar la economía y reducir el déficit fiscal y la inflación.

En lo referente al desarrollo social se consideraba que los avances en la estructura social no eran acordes con la profundidad de los avances en su estructura productiva. En este caso, las distorsiones a corregir se referían a subsidios, proteccionismo, cargas sociales, tamaño del sector público, etc. Entonces, la tendencia fue reducir al

mínimo la participación estatal, en atención de las necesidades sociales y, especialmente, reducir la política social.

A finales de la década, el Banco Mundial incorporó en su propuesta la necesidad de proteger a los pobres a través del Estado, convirtiendo esto en un objetivo prioritario. Para atender "el derecho social restringido", del que habla Ludwig Güendel, se realizaron esfuerzos especiales a través de "un suministro suficiente de servicios sociales, como los de educación primaria, atención básica de la salud y planificación familiar." Otras transferencias ayudarían y compensarían a quienes no tuvieron acceso a los beneficios de los programas anteriores.

En el caso costarricense se reconocen los efectos sociales negativos de la política de ajuste en la ruptura del equilibrio democrático entre desarrollo económico y consenso. Si bien el Estado agregó una política de compensación social que evitaba el descontento generado por las medidas derivadas de la política económica, sus límites se expresaban en el descuido de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, principalmente de la infancia y de la adolescencia.

Focalización versus universalización

Al focalizar la atención en los más pobres, privilegiar necesidades coyunturales de vivienda y alimentación y desatender los problemas centrales, como salarios y precios, mayores inversiones sociales y recuperación de los niveles de asignación presupuestaria, a los sectores claves que proporcionaban servicios públicos, se creó una contradicción que, aun hoy, no se resuelve. Tampoco se dejó la posibilidad de que la relación entre distribución del ingreso y capacidad adquisitiva permitiera recuperaciones sustantivas a la población de más bajos ingresos.

Se dio un deterioro progresivo de la política universalista, la cual se sustituyó por la focalización, tanto en el gasto como en la calidad y eficacia de los servicios. Fue así como los servicios derivados de la seguridad social o la cobertura de la educación decrecieron, no

solamente por la reducción presupuestaria estatal, ya que existieron amplios recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (**AOD**) tanto en calidad de donación como de préstamos, sino también por la decisión de recortar y reconvertir los programas universalistas.

EL REDISEÑO Y LA DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Durante la década, la política social estuvo orientada a satisfacer las necesidades de los grupos de menores ingresos; sin embargo, no cambió la imagen de deterioro de las condiciones de vida del costarricense de más bajos ingresos. La política de compensación social implementada y aplicada en la década, abandonó la atención de la educación y la salud como sectores claves del desarrollo y atendió problemas puntuales como vivienda y alimentación. Un reflejo claro de esta política es la asignación presupuestaria a los diversos sectores sociales y la preponderancia de la asistencia social y la vivienda sobre la salud y la educación.

*El gasto público en los sectores sociales, respecto del **PIB***

El gasto público en los sectores sociales, con respecto al **PIB**, alcanzó más del 23% durante 1979-1980, Sin embargo, dos años más tarde, en 1983, no sobrepasó el 15.8% (**C1.139 millones**); en 1985 alcanzó el 16.3% (**C1.237 millones**) y, finalmente, en 1989 llegó a significar el 21.5% (**C1.754 millones**) con aumentos y disminuciones intermedias.

Para 1980 el sector salud era el privilegiado, con un 11.3% y la educación con un 6.9%; en 1985 el sector salud bajó al 6.8% y educación a 5.1 %. En 1989, salud mantuvo el porcentaje y educación bajó a 4.6%.

La asistencia social, que en 1980 consumía el 3.6%, bajó en 1985 al 3.5%, pero en 1989, significó el 6.8%, casi el doble del inicio de la década. Vivienda, por su parte, subió de 1.5 en 1980 a 3.2 en 1989, esto es más del doble.

Estructura porcentual del gasto público

Si bien las metodologías utilizadas para definir la estructura del gasto público en el primer y segundo quinquenio de la década fueron diferentes, ambas son utilizadas oficialmente y colocan a los sectores de la siguiente manera:

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO
PÚBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES
1975-1989**

Sectores Sociales	1975	1980	1983	1985	1989
Total de Sectores	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salud	47.0	48.3	44.9	41.6	29.6
Educación	29.6	29.7	32.9	31.3	23.0
Asistencia social	19.3	15.3	16.1	27.0	35.4
Vivienda	4.0	6.6	6.0	5.5	12.1

Fuente: Elaborado con base en datos de Sojo, Ana. *Política Social en Costa Rica, reformas recientes*. Cuadro 5.

En lo que se refiere al gasto social y al porcentaje asignado a los diversos sectores, fue evidente que entre 1980 y 1989 se privilegiaron los gastos en la asistencia social y la vivienda. El primero aumentó más del doble y el segundo casi al doble.

El gasto social per cápita

El gasto social *per cápita* descendió en el período de la crisis. La recuperación obtenida entre 1982 y 1986 apenas permitió equilibrar el gasto en forma similar a 1982. Los momentos de mayor recuperación del gasto social *per cápita*, fueron los años 1986, 1989 y 1994. En ningun caso se logró superar, por ejemplo, los niveles de 1980 para el gasto en educación y cultura, o en el caso de vivienda y otros servicios sociales.

La recuperación del gasto social tuvo, sin embargo, un dinamismo sectorial desigual. Mejoró con más velocidad el gasto en vivienda, pensiones y jubilaciones y bonos de asistencia social. Pero las áreas de educación y cultura fueron deficitarias, y esto resultó importante en el estancamiento social que se generó para la siguiente década. El papel de la educación en el desarrollo del capital humano es incuestionable, y más en Costa Rica donde tiene un componente importante de movilidad social.

En cuanto a seguridad social, hacia mediados de la década del ochenta, un estudio de CEPAL, efectuado en varios países de América Latina, reconocía la estrecha relación entre seguridad social y el desarrollo y caracterizaba a los países según el desarrollo de la misma. Costa Rica fue clasificado en el grupo alto, junto con Uruguay, Argentina, Chile, Cuba y Brasil.¹³³

Hacia 1982, la institución principal en el sector salud era la Caja Costarricense de Seguro Social (ccss) que brindaba el 78% del total de los servicios de salud. Esta operaba dos programas de seguro social: pensiones y de enfermedad-maternidad y dos programas de asistencia social: pensiones no contributivas y atención a la salud. La Caja atendía casi toda la medicina curativa y algunos programas preventivos, como, por ejemplo, las vacunaciones.

El Ministerio de Salud administraba la medicina preventiva, la atención básica de la salud para personas de bajos ingresos en las zonas rurales (salud rural) y urbano-marginales (salud comunitaria)

133. CEPAL. "El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina". Sene *Estudios e Informes de la CEPAL*. Chile. 1985.

y la nutrición infantil. Existían cinco regiones de Salud, entre las cuales se distribuían las siete provincias.

Para 1983, con la creación del Sector Salud presidida por el Ministerio de Salud, se esperaba que el funcionamiento del Sistema de Salud podría operar pronto. Sin embargo, esa integración no fue eficaz en integración de estructuras, eliminación de duplicación de jefaturas y recursos, eficiencia del personal administrativo, prestación y horarios de servicios, adecuación de presupuestos o mejora de acciones preventivas.¹³⁴

Formalmente, el Ministerio debía dirigir el Sistema y dictar las políticas, pero no tenía capacidad ejecutora, por lo que la Caja, por su parte, realizó las acciones más especializadas, pero sin autoridad formal ni posibilidad de unificar el sistema.

En 1980, el 78% de la población total estaba cubierta por el programa de enfermedad y el 68% de la PEA por el programa de pensiones. El resto de la población estaba atendida por la asistencia social y por programas específicos de salud pública.

Para 1982, por cada mil habitantes se contaba con 10 médicos y la tasa de mortalidad infantil no sobrepasaba el 18% y los egresos de beneficios de la seguridad social, excluidos los gastos de administración y otros, casi el 75% estaba dedicado a cubrir los programas de enfermedad y maternidad, y cerca del 23% al de vejez e invalidez. Los riesgos profesionales estaban cubiertos con el 2.5% restante, que incluía al Instituto Nacional de Seguros (INS).

El Programa de Participación Comunitaria en Salud es uno de los más importantes y antiguos programas de carácter universal que sobrevivió en la década del ochenta. En el período 1972-1980 tuvo un papel significativo en el descenso de la mortalidad infantil, donde alcanzó un 73% de la responsabilidad en este logro, aunque en la década hubo una disminución de la asignación presupuestaria. En 1985 el presupuesto de salud rural y comunitaria era del 8.75% del presupuesto de Ministerio de Salud y, dos años más tarde, del 6.30%.

A mediados del Siglo Veinte, Costa Rica inició un proceso de escolarización primaria completa de la población. Entre la generación

134. Sojo, Ana, *op. cit.* p. 31.

135. CEPAL. *El Desarrollo de la Seguridad Social, op. cit.*, Cuadro 13, p. 283.

de 1953 y la de 1962, únicamente el 16% no alcanzó a finalizar la primaria completa, y de 1970 a la fecha, un núcleo del 12% de la población joven quedó reducido a la marginación al no finalizar la escuela primaria. En lo que se refiere a la educación media, de las dos generaciones posteriores a 1943 y hasta 1962, el 21.7% y el 33% de manera respectiva tuvieron matrícula de este nivel. Para la siguiente generación alcanza el 40%.

En el período de 1980-1992, se produjeron caídas en el volumen de la matrícula, tanto en el nivel primario, como en el secundario. En la población mayor de 12 años, el 39% de los rurales y el 20% de los urbanos no logró completar la educación primaria. Solamente dos de cada tres niños urbanos, y uno de cada cuatro rurales, finalizaron su educación primaria.

La realización del segundo ciclo de secundaria y de educación superior fue un privilegio para el 35% de la población urbana y el 11% de la rural. Únicamente uno de cada seis jóvenes rurales y uno de cada dos urbanos, tuvieron acceso a la enseñanza secundaria. Esto significó que la desigualdad educativa en el ámbito rural-urbano fuera similar a otro tipo de desigualdades.

Los altos índices de deserción escolar de la enseñanza media, técnica y académica (50% a 70%), tanto pública como privada es una de las consecuencias más impactantes de la crisis económica y del sistema educativo como tal.

Un estudio del **BID** a nivel nacional, que incluyó a jóvenes de 17 a 20 años, determinó que siete de cada diez jóvenes rurales se quedan en la primaria, uno asiste a la educación media, otro desertó y solamente uno egresó. Mientras que uno de cada cuatro jóvenes urbanos se quedó en la primaria, uno está en la secundaria, otro se desagrega y uno llega a la universidad. La deserción de los niños y jóvenes del sistema educativo tiene particular relación con la limitación familiar a ingresos adecuados y con la ausencia de una política social universalista o compensatoria en este campo.

El impacto social que tuvo la crisis del sector educativo no solamente incluyó un incremento de la desigualdad de oportunidades, según lugar de residencia urbano y rural y desigualdad social, sino que afectó la capacidad de los recursos humanos para el futuro inmediato. Cualesquiera hayan sido sus orígenes, los efectos se verán

en las próximas generaciones, antes del año 2000, principalmente en el área rural.

	Preescolar Total		Secundaria y primaria		Académica y Técnica	
	1981	1989	1981	1989	1981	1989
1. DOCENTES						
Calificado			87.0%	77.0%	81.0%	79%
No calificado	3028	5782				
2. ESTUDIANTES						
Con libros texto			50.0%	50.0%		
Tasa de repetición			8.0%	16.1%	5.5%	10%
Tasa de deserción				2.7%	13.6%	

Fuente: Construido con base en datos de Sojo, Ana. *Op.cit.* pp. 16-20.

Sin embargo, cabe destacar que este no es el único problema. Pueden enumerarse factores adicionales que incidieron en la cantidad y calidad del sistema educativo en la década: a. Disminución de la capacidad del sistema educativo para distribuir saber y desarrollar competencias en el conjunto de la población para integrarse a la sociedad moderna; b. Incremento de desigualdad de oportunidades educativas según lugar de residencia, urbano y rural y desigualdad social; c. Desarrollo de mecanismos que legitiman y profundizan estas desigualdades; d. Escasa capacidad de crear prioridades a mediano y largo plazo; e. Existencia de mecanismos de mediación política y burocrática que dificultarán la ejecución de nuevas estrategias; f. Resistencia a considerar e implementar respuestas, específicamente educativas y culturales a las manifestaciones de estratificación social y específicas de la crisis en el sistema educativo; g. Reducción de tiempo efectivo laborado.

Dos de cada tres niños urbanos y uno de cada cuatro rurales finalizaron su educación primaria. Únicamente uno de cada seis

jóvenes rurales y uno de cada dos urbanos ingresaron en la enseñanza secundaria. Esto implica que la desigualdad educativa en el ámbito rural-urbano es similar a otro tipo de desigualdades, lo cual debería ser superado con estrategias alternativas, además de los cambios en la asignación de recursos.

Sector vivienda

De 1982 a 1986 el sector vivienda no tuvo un repunte significativo, ya que la política gubernamental se centró en los nuevos proyectos para la disponibilidad financiera del INVU y de los fondos locales de contrapartida. De tal forma, el gasto público real *per cápita* respecto de la población relacionada (en este caso, los jefes de hogar), decrece en los cinco primeros años. Si en 1980 era de C234.40, para 1985 llegó a C124.70. Fue a partir de 1986 que se incrementó, hasta llegaren 1989 a C395.80.

En el segundo quinquenio, el sector formó parte central de un programa de desarrollo social que procuraba construir más de 80.000 viviendas entre 1986 y 1990. Se produjo una reorganización institucional importante del sector, desplazando al INVU y al IMAS en muchas de sus actividades centrales.

En 1986 se creó una legislación especial y surgió el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y el Banco Nacional para la Vivienda con dos fondos: el Fondo Nacional de la Vivienda y el Fondo de Subsidios para la Vivienda. También se estableció la Comisión Especial de Vivienda, la cual tuvo a su cargo el Programa Nacional de Erradicación de Tugurios.

El Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) absorbió casi el 75% del total de fondos entre 1987 y 1990, seguido por el CEV con casi el 20%. El resto se distribuyó entre el INVU y el IMAS. El año en el cual se concentró el máximo de presupuesto para la vivienda fue 1989, con más de 4.200 millones de colones. En este año se construyeron más de 22 mil viviendas. Los proyectos se desarrollaron principalmente en el Valle Central.

Para 1989, el Fondo de Subsidios para la Vivienda había aprobado cerca de 30.000 bonos para la vivienda, de los cuales más del 60% fueron bonos parciales y únicamente el 30% fueron bonos totales, rango que expresa la focalización real.

Se impulsó también un Programa de Erradicación de Tugurios, el cual se orientaba a dar respuesta a situaciones de emergencia en materia habitacional, las cuales se estimaban en 1986 en más de 30.000 familias. El objetivo fue cubrir al 60% de las mismas y, sin embargo, en el Programa se construyeron únicamente cerca de 7.000 soluciones habitacionales.

Globalmente, para abril de 1990 se construyeron entre 80 y 85 mil viviendas (dato que varía según las fuentes), de las cuales el 35% correspondió a soluciones para sectores de bajos ingresos.

Asistencia y compensación social

La asistencia social significó en 1980 el 15.3% del gasto público en los sectores sociales. En cinco años subió el 5.4% y en 1989 casi se había duplicado al alcanzar un 35.4%. El FODESAF se convirtió en la fuente financiera para una multitud de instituciones y programas asistenciales del Estado, e incrementó su presupuesto hasta duplicarlo al final de los ochenta. De los Comedores Escolares, los Centro de Educación y Nutrición (CEN), Centro Integral de Nutrición y Ayuda Integral (CINAI) se pasó a los bonos escolares, los bonos de alimentos y los hogares comunitarios.

Los programas de alimentación y nutrición han sido, históricamente en Costa Rica, de una gran importancia para sostener los índices de salud de la población infantil del país. En la década del cincuenta tuvo el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y se inició con un programa de alimentación complementaria, desarrollado por el Ministerio de Salud y luego por Centros de Nutrición en localidades escogidas.

En la mitad de la década del setenta, se logró el financiamiento estatal del 95% de los programas de alimentación y de los Comedores Escolares, a través de la Ley de Asignaciones Familiares. La distri-

bucion de desayuno y almuerzo, y de leche en polvo para niños, niñas, mujeres embarazadas y en período de lactancia, en comunidades específicas a cargo del Ministerio de Salud, se complementó con el Programa de Comedores Escolares de distribución de refrigerios a media mañana, en casi todas las escuelas públicas del país a cargo del Ministerio de Educación Pública.

En 1986, el Programa de Nutrición cubría a más de 75.000 beneficiarios. El Programa de Comedores Escolares, considerado el más costoso y de mayor cobertura del país, beneficiaba hacia 1992 a más de 400 mil escolares en aproximadamente 3.000 comedores.

La cooperación internacional jugó un papel importante en este período, ya que entre 1975 y 1981 el nivel de la deuda externa de Costa Rica se quintuplicó, pasando de \$800 a \$4.000 millones. El 81 % de la deuda fue adquirida con entidades privadas y llegó a representar el 120% del **PIB**.

Durante la década de los ochenta, se tuvo un acceso anual a recursos externos, superior al de la década anterior. Las agencias oficiales fueron la principal fuente de financiamiento y la Ayuda Oficial al Desarrollo (**AOD**) significó el 85% del total de recursos externos. De un total de \$3.053 millones de **AOD**, el 53.1 % (\$622.7 millones) procedió de fuentes bilaterales y el resto (\$ 1.431.0 mil) de fuentes multilaterales.

La **AID** proporcionó el 70.8% del total de la ayuda bilateral, pero Costa Rica recibió de Estados Unidos, entre 1980 y 1990, \$1.149 millones y se consolidó, con la ayuda alimentaria adicional, como la principal fuente de financiamiento externo, con el 43% de la ayuda total a Costa Rica. A pesar de esto, en los últimos años de la década, de los países que recibían **AOD** norteamericana, Costa Rica se situaba en décimo lugar, después de Honduras y Guatemala.

De las fuentes bilaterales, aparte de Estados Unidos, tuvieron un destacado papel la cooperación de Alemania, Japón, Holanda y Canadá. Los más dinámicos en la década fueron Canadá, Holanda y Suecia, que en conjunto alcanzaron en 1985, el 20% del total de recursos externos.

136. **AOD**. *op. cit.* p. 145.

137. **AOD**, *op. cit.* p. 89.

Del total de la ayuda multilateral, el **BID**, como principal organismo multilateral, aportó \$884.4 millones, luego el Banco Mundial después de 1985 y la Unión Europea. El Sistema de Naciones Unidas tuvo únicamente el 3.5% de la ayuda total."*

En la década del ochenta, Costa Rica firmó siete acuerdos diversos con el Fondo Monetario Internacional, y en todos ellos se especificaron condicionalidades económicas. El primer programa de Ajuste Estructural se firmó en 1985 y el segundo en 1989.

En cuanto a las modalidades de la **AOD**, más de las tres cuartas partes, \$1.838 millones, corresponden a cooperación financiera y destacaron en ella Estados Unidos, **AID**, **BID**. Banco Mundial y el Japón. Según Flor Sánchez,"^ a partir de 1980, a diferencia de las décadas anteriores, la **AOD** financiera incluyó, entre otros rubros, los Fondos de Apoyo Económico, otorgados con carácter de donación dentro de la asistencia financiera de Estados Unidos, los recursos de canje de deuda por naturaleza dentro de la cooperación financiera del Gobierno de Holanda y otras transferencias de recursos financieros otorgados con carácter de donación por Suecia, Canadá y otros cooperantes.

En la ayuda alimentaria (que apenas llegó al 7% del total), fue determinante el Programa PL/480, Título I de los Estados Unidos, el cual generó recursos para complementar el Presupuesto Nacional y financiar programas y proyectos de prioridad, establecidos en conjunto con **USAID**. Se incluyen donaciones del Programa Mundial de Alimentos que complementan algunos programas sociales y donaciones de la Unión Europea y del Gobierno de Italia, particularmente para la atención de refugiados.

"En la década del setenta, el promedio anual de crédito externo para financiar el desarrollo social fue de \$29.9 millones, monto que se redujo sólo a \$9.5 millones en la década del ochenta. De manera igual, en infraestructura básica el promedio anual de crédito disminuyó de \$26.7 millones a \$14.6."""

138. **AOD**, *op. cit.* pp. 140, 145 y 149.

139. Sánchez, F., *op. cit.*, p. vi 173.

140. **ÁOH**, p. 187.

Luego del **PAE II** se acentuó la tendencia a orientar el crédito externo hacia el financiamiento de programas globales como el de Mejoramiento de Servicios de Salud, el de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, el Sectorial de Inversiones, y el de Crédito Multisectorial de acuerdo con el **BID**.

La importancia económica de los recursos externos que recibió Costa Rica en la década del ochenta, a través de la **AOD**, se revela en los siguientes datos: Entre 1970 y 1980, la **AOD** significó el 1.4% del **PIB**; entre 1981 y 1992 significó el 4.5%.

La cooperación en Costa Rica durante la década del ochenta fue de gran significado, tanto en la cuantiosa suma global como en los mecanismos que se emplearon para renegociar la deuda externa con los organismos financieros internacionales y transferir parte de esos recursos a la amortización de la deuda y al impulso del desarrollo económico. Al aumentar el flujo de la cooperación, el déficit en cuenta corriente se hizo manejable. Sin embargo, un mínimo de recursos fue orientado a preservar el equilibrio social, salvo al final de la década, cuando los organismos multilaterales promovieron el financiamiento de programas específicos para educación y salud.

"En la década del ochenta, el país no logró vincular la cooperación internacional con la estrategia de desarrollo nacional para adoptar las formas de cooperación que más se ajustaron a sus intereses, de acuerdo a prioridades identificadas, como tampoco se logró utilizar de manera adecuada la Asistencia Técnica para incrementar la capacidad del Estado..."

En el ámbito interno se evidenciaron debilidades institucionales, tales como la poca capacidad organizativa para articular la ayuda con las necesidades de desarrollo, la ausencia de un ente coordinador de la cooperación y la falta de continuidad entre gobierno y gobierno sobre los procedimientos establecidos.

En el último período a partir de 1986, se logró alcanzar un mayor nivel de coordinación de las instancias responsables de la cooperación: el Ministerio de Planificación y Política Económica con el

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La articulación de ambas permitió alcanzar el objetivo de la paz regional y de la cooperación.

CONCLUSIONES

Como ejercicio de conclusión de este estudio, en esta parte final se resume la médula de las conclusiones y reflexiones que se extrajeron del amplio estudio, histórico comparativo, de la década de los años ochenta, conscientes, precisamente por lo ambicioso del objeto de estudio, de las limitaciones en que se podía incurrir.

1. El análisis de la experiencia de la región durante los años ochenta fue haciendo notable en todo el trabajo que solo podría retomarse el crecimiento económico, aun en forma modesta; si se lograba mantener correlación entre el crecimiento de la actividad productiva y los ritmos de inflación. Como fue asentado con base en estimaciones, lo primero sólo era posible, con ritmos de inflación de 35% como máximo. Esta relación, vital para los efectos centrados en la cuestión social, no eran, sin embargo, suficientes sin dos aspectos adicionales: tasas de ahorro e inversión compatibles con los niveles de dicho crecimiento y un sector externo sólido, particularmente en el campo de las exportaciones. No es un secreto que la inflación viene a ser el peor impuesto indirecto, y que golpea con mayor ferocidad a los pobres y a los asalariados fijos.

El estudio de los diferentes países de la región en función de una serie de variables macroeconómicas y sus tendencias, como se pudo ver en los cuadros 38 y 39; y el grado de ejecución de reformas estructurales, como se aprecia en el cuadro 34, permitió adoptar una

tipología de los grados de estabilidad alcanzados en la década y las condiciones en que se encontraban para sostener un proceso de crecimiento. Esta tipología fue confirmada en el procesamiento de datos en el marco del trabajo, e incluso sobre tal base, se logró valorar algunas perspectivas para la región en estudio.

Costa Rica en esa tipología, se ubica, junto a Chile, Colombia y Paraguay, como una de las cuatro economías que, finalizada la década, parecía estar mejor preparada para una fase de desarrollo sostenido. Sin embargo, dos problemas centrales enfrentaban los costarricenses: altos déficits en cuenta corriente y elevados índices de endeudamiento externo. El resto de países se ubicaba, en situaciones intermedias o severas. Aunque Uruguay se incluía en la última categoría señalada, por problemas internos y algunos problemas externos como la alta dependencia de Argentina y Brasil, se siguió su caso, por las similitudes existentes en su desarrollo y por parte de su historia, común con Costa Rica.

En el marco de estos comportamientos, cabría esperar en el mediano plazo promedios de crecimiento que tenderían a estabilizarse en 4.5%, para este grupo de países. Tal tasa, en el caso de Costa Rica, sería inferior a las de crecimiento históricas que, entre 1945 y 1980, fueron de 6.8% como promedio. Ello implicó un fuerte retroceso del ingreso *per cápita* en los ochenta y, en relación con la tendencia histórica, solo podría esperar recuperarse a finales de este siglo, o principios del siguiente.

A pesar de iniciarse relativamente tarde la segunda fase del proceso de ajuste en Costa Rica, los efectos positivos fueron bastante visibles en el segundo quinquenio de la década. Para 1986 se comenzó con la liberalización del comercio con la eliminación de toda cuota de importación; los gobiernos de Arias Sánchez y Calderón Fournier hicieron un esfuerzo mayor por reducir el déficit, el cual cayó en más de 3.5 puntos porcentuales entre 1989 y 1993, debido esto más al aumento de los impuestos, que a las reducciones en gastos de Gobierno.""

142. Morley, S., *op. cit.* pp. 5-6.

2 . Aun con las diferencias entre países e n relación con l a forma de aplicar las políticas de estabilización y ajuste, el grupo de países antes mencionado tuvo que pagar un alto costo social que se puede sintetizar, durante la década de los ochenta, en procesos de empobrecimiento de la población. Con márgenes determinados por la forma de aplicación de las políticas y por el contexto histórico y político en que se han dado, lo cierto es que tales países (Costa Rica inclusive) pagaron una de las desventajas de los procesos de globalización y transformación mundial, pero sin negar tampoco las posibles oportunidades que se sintetizan perfectamente en las palabras del Grupo de la Agenda Social del **BID**, refiriéndose a Costa Rica: "...un pequeño país en una economía globalizada es *"tomador de cambios"* y no *"generador de transformaciones internacionales."*¹⁴³

Se concluye, entonces, que el ajuste latinoamericano en la década fue largo y fue difícil, pero no porque en su mayoría los países fallaran en seguir las "recetas" de las políticas ortodoxas de sus asesores internacionales, sino, más bien, porque tomó mucho tiempo hacer una reducción tan drástica en la absorción del capital, y porque a principios de los ochenta el sector de bienes comerciales era demasiado pequeño, o no estaba preparado para compensar el "shock" de la contracción que se aplicó.

Como resultado, la pobreza vino a incrementarse rápidamente mientras las economías lograban ajustar sus estructuras de producción, expandían sus exportaciones y trataban de hacer más pequeños sus gobiernos. Así, en aquellos países donde las economías tenían sectores de bienes comerciales pequeños o con estructuras de producción rígidas, los ajustes en ía balanza de pagos fueron largos y difíciles y los pobres pagaron un alto precio.

El tamaño y la naturaleza del sector de bienes comerciales y su relación con los pobres fue bastante obvia, ya que en países donde este sector representaba una enorme fuente de empleo, como fue el caso en la agricultura en Colombia, Costa Rica y Paraguay, los resultados en cuanto a la reforma estructural vinieron a ser de ajustes

143. Informe de la Misión Piloto del Programa de Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo *A la búsqueda del siglo xxi: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, Washington, noviembre, 1994.

cortos, que permitieron un período corto de aplicación dura y una posterior bonanza relativa de varios años.

3. Siguiendo el orden dado al cuerpo de la tesis, los costos sociales de la crisis, que por efectos metodológicos se centraron en el crecimiento de las tasas de empobrecimiento de los países estudiados, nos llevó a buscar los elementos o causas que incidieron en el empobrecimiento en toda la región. El orden del análisis comparativo para la década de los ochenta fue: cambios en los mercados de trabajo, concentración del ingreso como consecuencia de los ajustes estructurales y, finalmente, cambios en la política y en el gasto social.

En mayor o menor grado, todos los países de la región, incluido el grupo del cual forma parte Costa Rica, han experimentado procesos de empobrecimiento en la década de los ochenta, como consecuencia de los determinantes estudiados ya señalados. Para el caso de Costa Rica, el porcentaje de hogares en situación de pobreza al final del período (25%), fue relativamente pequeño si se le compara con Chile (35%), y Colombia (38%), pero muy apreciable si se le compara con el Uruguay (15%).

Sin duda, la reestructuración de los mercados laborales, que se ajustaron particularmente por la vía del subempleo, la precarización y la terciarización; el grado de concentración que se produjo en el ingreso como consecuencia de las políticas de estabilización y ajuste; y los recortes que se hicieron en el gasto social, no solo disminuyeron los niveles de vida alcanzados, sino que han venido transformando la estructura social que arranca de los años cincuenta.

4. No obstante lo anterior, en el marco general de América Latina y Costa Rica, junto con algunos de los países mencionados en el agrupamiento señalado en el primer numeral, logró superar en mejores condiciones que los otros grupos de países de la región la profunda crisis de los años ochenta y presentaba condiciones para sostener un proceso de crecimiento y formas de enfrentar el deterioro de los niveles de vida de la población afectada por el proceso.

El hecho de que en Costa Rica se iniciara, desde el comienzo de la década de los años cuarenta, un notable proceso de universalización

de las políticas sociales, particularmente en la salud, en la educación y en la seguridad social, logró crear un "*colchón*" que amortiguó en el país los duros procesos de ajuste durante la crisis.

Antes de que con las políticas de ajuste y estabilización se quisiera poner en discusión la contradicción entre el principio de universalización y el de focalización, ya Costa Rica había establecido, junto a la política de universalización, políticas selectivas dirigidas a los más pobres; como fueron la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, creado en 1971 por Figueres Ferrer, y la del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, creado en 1974 por Oduber Quirós.

Esta concepción del predominio de la universalidad de la política social, sin descuidar los grupos más vulnerables, es la que permitió, el "*colchón social*" que, a pesar de la caída de los indicadores, ha permitido a Costa Rica tener tasas menores de pobreza que las de todos los países de la región en estudio.

5. Lo anterior estuvo ligado a la historia política y social de Costa Rica y también de los países que integran el grupo que se ha venido utilizando mayormente en la comparación. Se recogieron algunas de estas comparaciones, para pasar luego a sintetizar los aspectos particulares que muestra la historia de Costa Rica y que explica bastante claro los comportamientos en los ochenta y las perspectivas que se derivan después de la "*décadaperdida*".

Además de hacer una comparación de Costa Rica con los promedios de las variables para toda la región latinoamericana he seleccionado y ello es metodológicamente válido, dos países que, a pesar de sus diferencias, comparten con Costa Rica similitudes en varios aspectos y que, en lo social y político, han tenido largos períodos de coincidencia: Uruguay y Chile."*

Los elementos que permitieron hacer tal comparación son, en forma resumida:

144. En la bibliografía pueden encontrarse varios trabajos que analizan comparativamente estos países. Entre ellos los estudios comparativos entre diferentes países del mundo realizados por los editores Lal y Myint para el Banco Mundial, que se publicaron en University Press, 1993 y la obra mencionada en nota anterior del BID. A la Búsqueda del Siglo xxi.

- a. Los tres países son de crecimiento económico y de una articulación internacional temprana, partiendo de productos primarios o de recursos naturales: Chile con el salitre; Uruguay con cueros y lana, y Costa Rica con el café. Tal fenómeno se da en los tres países durante el último tercio del siglo XIX.
- b. La vinculación internacional dio lugar, en los tres países, a un importante desarrollo social, ligado al económico, que fue profundizado a mediados del siglo XX.
- c. Se consideran países pequeños, o de pequeña escala, en el contexto internacional. En los casos de Costa Rica y Uruguay aunque con diferencias en la estructura poblacional, cuentan con aproximadamente tres millones de habitantes: En caso de Chile, a pesar de contar con trece millones, se considera de pequeña escala en relación con el volumen poblacional de América del Sur.
- d. Son países con altos porcentajes de población alfabetizada. En el caso de Costa Rica se pueden mencionar dos hechos particulares de su historia que hacen esto posible. El primer hecho insólito fue la declaración de la educación gratuita y obligatoria, para hombres y mujeres en 1869 por Jesús Jiménez. Si se considera que Costa Rica en esa época era la sociedad más pobre de Centroamérica y que tenía muchas necesidades esenciales sin satisfacer, el hecho de que se tomara la decisión de destinar los pocos recursos que tenían a la educación, explica un poco lo que es este país hoy día. El segundo hecho insólito fue que, en medio de la Guerra Fría, en una época en donde la norma que seguían los países era armamentista, Costa Rica abolió, en 1948, su ejército y dedicó esos recursos a la educación y a la salud, principalmente. Es decir, este país invirtió en bienestar social en vez de en armas y ejércitos, como lo hacían el resto de los países de la región.

6. ¿Qué generó eso en Costa Rica? Cómo se compara este país en términos de desarrollo humano con el resto de América Latina; ¿Cuál es su situación en términos de la pobreza y de la distribución del ingreso?

Costa Rica, de acuerdo con datos del Banco Mundial, se movió entre 1970 y 1990 cerca del promedio para América Latina y el Caribe, en cuanto al **PNB** por habitante. En términos absolutos, ello significó en 1970 un nivel de US\$560.00 *per cápita*, frente al promedio de US\$600.00 para toda la región. En 1980 se registró un **PNB** por habitante de US\$1.960 para Costa Rica, ante un promedio de US\$1.920.00 para la región. Pero 1990 significaron, respectivamente, US\$1.900.00 y US\$2.140.00.

Es interesante observar el comportamiento del **PNB** per cápita de los tres países entre 1970 y 1990. Para 1970, Chile registraba US\$840, Uruguay 740 y Costa Rica US\$560. Alrededor de 1975, el *per cápita* para el primer país se había mantenido prácticamente sin modificaciones, el de Uruguay casi se duplicó (US\$1.330) y el de Costa Rica, evolucionando regularmente, ascendió a \$950. En 1980, Costa Rica se ponía casi al nivel de Chile (\$1.960 y \$2.100), mientras Uruguay llegaba a los \$2.710. En la década de los noventa el *per cápita* de los tres países se acercó, fluctuando entre \$1.400.00 y \$1.580.00 para, en 1990 retomar a los valores de la década anterior: Costa Rica \$1.900.00, Chile \$1.940 y Uruguay \$2.560.

Dentro del marco histórico costarricense, y por la coincidencia con los resultados que se han venido observando a lo largo del trabajo, después del procesamiento y del análisis de los datos, se resumen las siguientes observaciones, en relación con Costa Rica, y que han sido hechas recientemente por el Banco Mundial:

- a. Registró en la década de los ochenta, y sigue registrando, un **PNB** per cápita que se ha movido alrededor del promedio de la región latinoamericana, del que estuvieron alejados muchos de los países de la región.
- b. Entre 1960 y 1975, experimenta un crecimiento *per cápita* de 3.4% anual, coincidiendo con un período de crecimiento acelerado de su población, lo que coloca a su economía por encima

de los países de Centroamérica y lo acerca más a los países del Sur de la región. Es importante señalar, como lo hace el Banco Mundial, que en ese mismo período, Chile crece 0.9 y Uruguay 0.6%.

- c. Durante 1970, presenta un **PNB** por habitante de dos tercios del de Chile, superándolo unos pocos años después debido a la crisis política que este último país experimenta. Pero en los años ochenta, el Producto Nacional Bruto *per cápita* de ambos países se equipara y evoluciona de forma similar.
- d. Ha tenido un paralelismo con el **PNB** por habitante de Uruguay, ubicándose en dos tercios de este. Aquí es importante señalar una diferencia que marca el grado de crecimiento de la economía costarricense, y el gran esfuerzo colectivo del país: la población costarricense casi se duplica entre 1970 y 1990, mientras que la de Uruguay casi se mantiene.
- e. Si se observa, por otro lado, el ritmo de las tasas de crecimiento entre 1960 y 1980, se encuentra que Costa Rica creció al 3.2% anual, Chile al 1.6% y Uruguay al 1.4%.
- f. En el marco de la crisis de la década del ochenta, Costa Rica se debilita en el impulso de desarrollo que traía desde la década del cincuenta. Al igual que el resto de países estudiados, el **PIB** por habitante para toda América Latina cae -8.9 entre 1981 y 1990, mientras la región centroamericana cae -15%. Pero Costa Rica cae -5.8%, menos que ambos promedios. Chile logra su recuperación al pasar al 12.2%, mientras Uruguay tiene un pequeño decrecimiento de 2.8%. Observando lo ocurrido en 1991, se puede señalar que entre 1981 y 1991, sin violar el período de estudio, Costa Rica recuperó su tendencia al crecimiento con un 7.4% de incremento."''

145. Cf. Banco Interamericano de Desarrollo. *A la búsqueda del siglo xxi*, op. cit. pp. 9 a 14,

7. El análisis comparativo, realizado a niveles macro, demostró las condiciones más favorables en que Costa Rica sufrió la crisis de los ochenta y, por ello, las mejores posibilidades de recobrar su dinamismo. Sin embargo, no se pueden obviar los problemas de tipo social que se derivaron de la crisis misma y que constituyeron, a partir de los noventa, retos determinantes para el futuro costarricense.

- a. Se ha demostrado cómo se sufrieron problemas de generación de empleo y la creciente precariedad en gran parte de estos, justo por la crisis misma y la reestructuración de los mercados de trabajo, en el nuevo modelo de desarrollo. Para el año 2005 se proyecta en Costa Rica un millón más de habitantes y para el 2025 la población será de cinco millones. Esto, en la medida en que el Estado ha dejado de ser el mayor generador de empleos, implica abrirlos en los sectores productivos y en los de reproducción social, cuando la incorporación al sector agrícola parece tener pocas posibilidades, a diferencia del proceso vivido en los ochenta.
- b. Como resultado de las políticas de estabilización y ajuste estructural; no obstante la gradualidad con que fueron aplicadas en el país, se produjo en los ochenta una tendencia a la concentración del ingreso, más allá de las aceptables para la democracia costarricense. Esto muestra el dilema existente entre el mercado y la necesidad de una equilibrada participación y mejoramiento de la gestión del Estado, justo para disminuir los índices de pobreza.
- c. En el período de la crisis, se puede observar que el ajuste produjo ganadores y perdedores. Los asalariados fijos; es decir, la gran clase media costarricense y los industriales, además de los más pobres, fueron las víctimas de la crisis económica; mientras que los comerciantes, las compañías transnacionales y aquellos empresarios que lograron diversificarse en productos agrícolas no tradicionales, fueron los grandes beneficiados.

d. Las reducciones del gasto en lo social (educación, salud, vivienda) han tenido, no obstante los niveles superiores que maneja Costa Rica en relación con América Latina, un impacto en el desmejoramiento de los servicios, pero más que ello, el problema central está en cómo ir conformando un modelo social que garantice la democracia, a la vez que permita la inserción en el siglo XXI.

8. Los efectos de la crisis de los años ochenta, las modalidades asumidas para enfrentarla, con todas las determinaciones externas, considerados sus efectos en las diferentes esferas y los nuevos retos que ha abierto, solo pueden tener una explicación en la particular evolución histórica de los distintos países. Parafraseando a Winston Churchill, que los pueblos que desconocen su historia están condenados a revivirla.

En este sentido, se encuentran en la historia política y social de los países que se han venido analizando en forma comparativa y que integran el grupo de países que en mejor forma han superado la crisis de los ochenta, una serie de similitudes que se pueden enumerar, en forma sintética, de la siguiente manera:

a. Los tres países construyeron muy tempranamente, a pesar del tiempo de las dictaduras que se producen en los casos de Uruguay y Chile a principios de los años setenta, un régimen democrático representativo en el que los partidos han sido el canal privilegiado de representación de la sociedad civil.

En el caso uruguayo, y coincidiendo con un temprano desarrollo económico, algunos autores han fijado la fecha de 1903 como el inicio del proceso democratizador en el marco del "modelo batlista". En el caso chileno suele señalarse 1925, año que coincide con la promulgación de una Constitución que termina con el período anárquico y autoritario que se produjo entre 1833

146. Entre otros véase Gerónimo de Sierra, "Consolidación y crisis del capitalismo democrático en Uruguay". En Pablo González Casanova. *América Latina: historia de medio siglo*. Tomo 1, Edit. Siglo xxi, México 1977 y, para todos ellos. Sunkel, O. y Paz, P. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Edit. Siglo XXI

y 1891, de Portales a Balmaceda." Y, por último, en el caso costarricense, si bien se ha celebrado el centenario de la democracia, podría decirse que es en el marco de la Segunda República, que desemboca en la Constituyente de 1949, que se reorienta desde sus bases la vida política costarricense."**

- b. Igualmente, en los tres países, articulado con un temprano crecimiento económico, se fue constituyendo un Estado de bienestar social de tipo universalista. Para el caso costarricense, se puede citar, para resumir, la siguiente opinión, al comparar a Costa Rica con la región centroamericana:

"Si hubiera que definir el caso costarricense en términos de modelos de desarrollo social, habría que señalar que es el más original de la región.

Constituye un ejemplo de cómo una asignación adecuada de recursos permite lograr niveles altos de satisfacción de necesidades básicas y logros en términos de equidad social, a partir de un nivel de producto económico que, internacionalmente, es medio-bajo y que, en la región latinoamericana, se ubica por debajo de los países de más alto Producto Nacional Bruto, como son los del Cono Sur, Venezuela, etc."**

Esta condición para los tres países permitió, sin duda alguna, lograr un colchón que aminorara los efectos sociales de la crisis de los ochenta.

- c. En ellos, igualmente, las políticas de formación educativa jugaron un rol estratégico que permitió no solo adecuados niveles de bienestar, sino capacidad para enfrentar los problemas con soluciones, muchas veces, adelantadas al tiempo histórico.

147. Cf. entre otros, Eigueta. B. y Chelén. A. "Breve historia de medio siglo en Chile". En González Casanova. P.. *op. at.*

148. Cf. entre otros. Castro Vega, O. *Figures y Ici Constituyente del 49*. Costa Rica. 1996.

149. **BiD**. *A la búsqueda del siglo xxi*. *op. cit.*

- d. El Estado jugó en las tres sociedades un rol central que, con las abruptas interrupciones en los casos de Uruguay y Chile, generaron paz social, condiciones de equidad y respeto a los derechos humanos.
- e. Durante los años ochenta surgieron signos de cambio en la cultura política de América Latina. Tradicionalmente apegada a criterios autoritarios, la región pasó a apoyar los valores democráticos. "Chile y Uruguay están hoy entre los buenos ejemplos de restauración democrática y vuelven a formar parte, con la permanente excepción de Costa Rica, de los pocos ejemplos de democracia consolidada de la región latinoamericana.""

9. Como se ha señalado insistentemente, el pueblo costarricense ha sido capaz, desde el siglo xix, de buscar modelos de desarrollo compatibles con la democracia y el bienestar social. Ya en la introducción y en el capítulo cuarto se han trabajado diferentes hitos que muestran su especificidad y el hecho de obtener logros sociales y políticos, comparativamente mejores que países con mayores recursos e ingresos.

Entre 1949 y 1970 se crearon en Costa Rica veintidós instituciones con objetivos sociales, principalmente en las áreas de salud y educación. Para 1980 éstas ascendían a ciento veintiséis."

Este proceso de ampliar el aparato estatal encargado de los programas sociales se vio abruptamente disminuido con la crisis de la década. La evolución del gasto social en Costa Rica tiene dos tendencias claramente visibles: una, entre 1975 y 1980, que se caracterizó por un ritmo de crecimiento del 6.6% anual; y otra, entre 1980 y 1985, cuando el crecimiento se redujo al 0.8% anual.

Con estas acciones los sectores más afectados fueron salud y educación, los cuales a partir de 1983 comenzaron un lento proceso de crecimiento, sin que se lograra recuperar, para finales de la década del ochenta, los niveles que tenían antes de la crisis.

150. Weffort, *op. cit.*. 1993, p. 135.

151. Luiigo, M. "Política Social y Pobreza Urbana en el Salvador y Costa Rica". En *Pobreza. E. uiusiún y Política Social*, FLACSO Sede Costa Rica, p. 346.

Finalmente, los costos del ajuste aplicado en la mayoría de los países en el decenio de los ochenta, tuvieron como resultado un incremento de la pobreza. Dos elementos fueron transitorios de estos resultados: la contracción en las economías, la que aumentó el desempleo, redujo los salarios reales, precarizó las relaciones laborales y expandió el empleo informal; y la contracción del gasto público en general, y del gasto social en particular, que redujo los bienes y servicios sociales a disposición de la población.

Si los años ochenta han sido llamados la década pérdida de América Latina, para las poblaciones que vivían en la pobreza, fue peor que eso. Es decir, la pobreza aumentó con la crisis, tanto en extensión como en intensidad. Para 1990, y según CEPAL, el 46% de la población latinoamericana estaba por debajo de la línea de la pobreza. Esto es casi la mitad de toda la población del Continente Americano. Para 1990 había sesenta millones de nuevos pobres, familias que no podían llenar las necesidades mínimas para su sobrevivencia.

¿Quiénes fueron esos nuevos pobres? Según Carlos Sojo, este sector se podría definir en su composición de la siguiente manera:

- a. Trabajadores desplazados del sector moderno.
- b. Empleados públicos cesantes como producto de la reducción de planillas, con dificultades de reinserción laboral.
- c. Parejas jóvenes, provenientes de hogares medios, que no encuentran trabajo y tienen dificultades para la constitución de hogares autónomos de nivel similar a los hogares de origen.
- d. Grupos importantes de trabajadores de edad avanzada y, en algunos países, de jubilados y pensionados cuyos ingresos se han reducido como consecuencia del deterioro de sus prestaciones.

152. SOJO, C. "El caso de Costa Rica ¿ Es nueva esta pobreza?" En *Pobrezfl, Exclusión y Política Social*, FLACSO Sede Costa Rica, 1997, p. 320.

10. Si la historia es un instrumento para proyectar el futuro, deben aprovecharse sus lecciones, con una perspectiva comparada y con los horizontes más amplios que impone la globalización. En las nuevas condiciones, se debe buscar la forma de ingresar al siglo **xxi** conservando las metas y los valores del pueblo costarricense.

El estudio comparado permitió valorar objetivamente, relativizados, los logros y los errores de Costa Rica y hacer una reflexión a fondo sobre las políticas que se llevaron a cabo durante el período histórico analizado.

No se puede hablar de los estudios históricos como si fueran una creación científica, si no se recurre al método comparativo. Estos son un rico filón para los historiadores, como lo demostraron en su tiempo Henri Seé y Henri Pirenne."

Sacar a Costa Rica de su tradicional comparación con el resto de los países centroamericanos permitió obtener un horizonte más amplio; salir de la "Meseta Central". El estudio mostró que Costa Rica, aun comparada con los grandes del Cono Sur, tiene su sitio de privilegio. Lo anterior se afirma, no con el afán de minimizar el problema de la pobreza que afecta a este país, sino para aplicar las enseñanzas de la historia reciente costarricense y plantearse, entonces, con derroteros más claros, los retos para un desarrollo nacional más equitativo, con mayor igualdad y justicia social, de cara al nuevo siglo.

153. Un resumen bastante interesante del tema se encuentra en Cardoso, C, Pérez H., *La Historia como Ciencia*. San José: EDUCA, 1975, pp. 38-45.

BIBLIOGRAFÍA

- Altvater, T. *Intereses salariales versus intereses de la humanidad: sobre la relación entre cantidad y calidad en el intento de encontrar una salida a la crisis*. Instituto de Investigaciones sociales, UNAM. Siglo XXI, México, 1986.
- Banco Nacional de México, "La seguridad social en América Latina" *Revista Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 2, México, 1992.
- BID**. *La seguridad social en América Latina*, segunda parte del Informe de 1988 (Progreso Económico y Social de América Latina), Washington, 1991.
- _____*Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1987*, Washington, 1988.
- _____*Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991*, Washington, 1991.
- Braudel, F. *La historia y las ciencias sociales*. Alianza Editorial, Madrid, 1979.
- Bulmer, T. "Políticas de Ajuste en Centroamérica", *Cuadernos de Ciencias Sociales No. 2*, FLACSO, San José, 1987.
- Cardoso, C. *La Historia como Ciencia*, EDUCA. Costa Rica, 1975

- Cardoso, C. y Pérez Brignoli, E. *Los Métodos de la historia*. Editorial. Grijalbo, S.A., México.
- Castillo M., García A. "Desarrollo e Inversión en América Latina". En PREALC; *América Latina: Inversión y equidad*. Santiago, 1990.
- Castro, A., Lessa, C. *Introducción en la Economía. Un enfoque estructuralista*. México, Editorial Siglo XXL 1977.
- Céspedes, V. y Jiménez, R. "Evolución de la pobreza en Costa Rica". *Estudio 5*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1988.
- _____"La pobreza en Costa Rica: Concepto, Medición y Evolución." *Estudios 11*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1995.
- CEPAL. "Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe" En *Notas sobre la economía y el desarrollo*, No. 485-486. Santiago de Chile, 1989
- _____*Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1989*. Santiago de Chile, 1989.
- _____*América Latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda*, Santiago de Chile, 1990.
- _____*Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.
- _____*La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. LC/G. 1686, Santiago de Chile, octubre 1991.
- _____*Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1991*. Santiago de Chile, 1991.
- _____"La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe." Unidad Mujer y Desarrollo, *Serie mujer y desarrollo*. No. 8. Santiago de Chile, 1991.

- ___ *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, 1992.
- ___ *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1995*. Santiago de Chile, 1995.
- ___ *Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1995*. Santiago de Chile, 1995.
- ___ *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1995*. Santiago de Chile, 1995.
- ___ *Panorama social de América Latina*. Santiago, 1995.
- ___ *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1996*. Santiago de Chile, 1996.
- Comia A., Jolly R., Stewart F. *Ajuste con Rostro Humano*, 2 vols. Editorial Siglo xxi. Madrid 1987.
- Contreras, G.; Cerdas J.M., *Los años cuarenta: Historia de una política de alianzas*. Editorial Porvenir, San José, 1988.
- Chesneau, J. *¿Hacemos tabla rasa del pasado?* Editorial Siglo xxi. México, 1979.
- Del Cid, J.R., Kruijt, D. *Los Pobres Cuentan*. FLACSO, San José, Costa Rica, 1997.
- Delvin, R. "Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina". *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 85. FLACSO, 1994.
- Dorwbusch, R. *Políticas de Ajuste y Pobreza*. Editado por José Muñoz del Arco, **BID**, Washington, 1995.
- Dos Santos, Theotonio "The Structure of Dependence", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 1970.
- Dreze, Jean; Sen Amartya. *Hunger and Public Action*. Clarendon Press, Oxford, 1989.
- Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Proyecto Estado de la Nación*. San José, Costa Rica, Informes 1- (1995) 2- (1996) 3-(1997) 1997

Fallas H. *Centroamérica: Pobreza y desarrollo rural ante la liberalización económica*, UNA -IICA , San José.

FAO. *Anuario FAO de Producción*. Roma, 1981.

_____*Anuario FAO de Comercio*. Roma, 1982.

French-Davis, R. "Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista". En Osvaldo Sunkel (compilador). *El Desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. FCE, México, 1991.

FLACSO. *Centroamérica en Cifras 1980-1990*. Costa Rica, 1995.

FLACSO, PNUD, UNOPS, PRODERE. *Análisis de la exclusión social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala*. Alfíl. Guatemala. 1995.

FML *Government Finance Statistics Yearbooks 1980-1990*. Washington, 1990.

_____*Perspectivas de la economía mundial*. Washington, 1991.

Fonseca, E. *Historia, Teoría y Métodos*. Editorial Universitaria Centroamericana. EDUCA. Costa Rica, 1989.

Franco, R. et al. "El impacto social de la crisis y el relanzamiento del desarrollo social". *Cuaderno de Ciencias Sociales* No. 21, FLACSO, Costa Rica, 1989.

Frei, E. *América Latina: opción y esperanza*, POMAIRÉ, España, 1977.

Gómez, M. *Elementos de estadística descriptiva*. Editorial UNED, San José, Costa Rica, 1991.

Gligo, Nicolo. "Medio Ambiente y Recursos Naturales en el desarrollo latinoamericano". En Osvaldo Sunkel (compilador). *El Desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. FCE, México, 1991.

Grindle, Merilee S. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press, New Jersey, 1980.

- Gueri, Miguel et al. *Situación alimentario y nutricional en Latinoamérica y el Caribe, Actualización 1991*. Washington, 1991.
- Gurrieri, A. y Torres-Rivas, E. *Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?*, FLACSO-CEPAL, Costa Rica, 1990.
- Hobsbawm, Eric. *Historia del Siglo XX*. Crítica, Barcelona 1995.
- Kruijt, D. "La informalización de América Latina". En Barrera J. et al. *Informalización y Pobreza*. FLACSO- Secretaría General, Costa Rica, 1992.
- Lavell Thomas, A. "*Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso*". San José, mayo de 1992 (mimeo).
- Le Goff, J. y Chartier R., Renci J. *Nueva historia*. Ediciones Mensajero, Bilbao, 1988.
- Liga de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. *Estudios Nacionales de los países de la región de América del Sur, México y Caribe Mayor*. 1992.
- Lizano, E. "*Programa de Ajuste Estructural*". Crisis Económica y Ajuste Estructural, EUNED, 1996.
- López M. Cecilia. "*Diálogo Norte-Sur. Una propuesta de Paz*". PREALC, Costa Rica, 1988.
- Meller, P. "En tomo a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial". *Revista de la CEPAL*. Santiago, ECLAC, 1989.
- Menjívar L. R., Kruijt, D., Lieteke, T. *Pobreza, Exclusión y Política Social*, FLACSO, San José, Costa Rica, 1997.
- Menjívar, R. y Vuskovic, P. "Políticas Industriales en América Latina", *Cuadernos de Ciencias Sociales* No. 42, FLACSO, San José, Costa Rica, 1991.
- Ministerio de la Presidencia. Segunda Vicepresidenta "*Plan Nacional de Combate a la Pobreza*". San José, Costa Rica, 1995.

- Ministerio de Planificación y Política Económica, *"Cumbre Mundial sobre desarrollo social."* (Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1995). San José, Costa Rica, 1996.
- Mizrabi, R. *Informality and microproducers in Latin America: some issues and options.* Ponencia al seminario The Informal Sector in Developing Countries. D A C Development Center, París, 13-14 diciembre de 1990.
- Morley, Samuel A. "Pobreza y Desigualdad en América Latina: Indicios pasados y proyectos futuros." *Ensayo sobre Políticas* No. 13.
- Molina, I. Palmer, S. *Historia de Costa Rica. Breve, actualizada y con ilustraciones.* Editorial de la Universidad de Costa Rica; San José, Costa Rica, 1997.
- Moore, B. *Los Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia.* Editorial Península, Barcelona, 1976.
- O' Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe; Whitehead, Laurence *"Transitions from Authoritarian Rule: Latin America".* John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.
- Ocampo, J.A. *Historia Económica de Colombia.* Imprenta Nacional de Colombia, 1997.
- ___ "Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa." *Pensamiento Iberoamericano*, No. 19, Madrid, 1991.
- OCDE. *Geographical distribution of financial flows to developing countries.* Paris: ocDE.
- OIT. *Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe.* Caracas, agosto de 1991.
- ___ *Anuaire des statistiques du iravail 1991*, Ginebra, 1991.
- ___ *El trabajo en el Mundo 1992.* Ginebra, 1992.
- ___ *Anuaire des statistiques du travail 1994*, Gmebra, 1994.
- OPS. *La situación de la salud en las Américas, 1990.* Washington 1991.

- Pérez Sáinz, J.P. *Informalidad Urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes*. FLACSO-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- PNUD. *Desarrollo Humano*. Informe correspondiente a los años 1990, 1991 y 1992 y 1996.
- _____*Desarrollo sin Pobreza*, Santiago de Chile, 1990.
- _____[^]Proyecto regional para la superación de la pobreza. "Desarrollo sin pobreza." Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 42, No. 4, Síntesis publicada en/feví'í/a *Comercio Exterior*. México, D.F. abril de 1992.
- _____*La Sociedad Civil y los Procesos de Concentración en Centroamérica*. San José, Costa Rica, 1997.
- PREALC. *Ajuste y deuda social: un enfoque estructural*, Santiago, 1987.
- _____"Dinámica de subempleo en América Latina". CEPAL, *Estudios e Informes* No. 10. Santiago de Chile, 1981.
- _____*Mas allá de la crisis*, Santiago, 1985.
- PREALC-OIT. *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. Santiago de Chile, 1991.
- Rama, G. *A la búsqueda del Siglo XXI*. **BiD**, Washington D.C. ,1994.
- Ramírez, N. *Ilusión y populismo. Ilusión y realidad en América Latina*, INCAE, Ecuador, 1991.
- Ramos J. y Sunkel, O. "Hacia una síntesis neoestructuralista". En *El Desarrollo desde dentro*. Edit. El Trimestre económico / Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas No. 71. México, 1991.
- Rivera, R. *Descentralización y gestión local en América Latina* FLACSO, Programa Costa Rica, San José, 1996.
- Renzi, M.R., Kruijt, D. *Los Nuevos Pobres*. FLACSO, Sede Costa Rica, 1997.

- Reuben, S. *Crónicas de un desajuste social*. Universidad de Costa Rica, 1995.
- Rodríguez, Eugenio, Carrillo Alberto. *Deuda Externa: el caso de los países pequeños latinoamericanos*. Educa, Costa Rica, 1987.
- Rosenthal, Gert. "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe", 1991. *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior Vol. 42, No. 2. México, febrero de 1992.
- Rovira, Jorge. *Costa Rica en los ochenta*, 1era. Edición, Editorial Porvenir, Costa Rica, 1987.
- Sander, G. Steger H.A. *América Latina*. Litografía Rendón, México. 1987.
- SELA. "Desafíos de la política industrial latinoamericana hacia fin del siglo." *Papeles del SELA*, No. 10, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1988.
- _____*Desarrollo industrial y cambio tecnológico. Políticas para América Latina y el Caribe*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas 1991.
- _____"La situación de la deuda externa de América Latina y el Caribe". *En Revista Capítulos No. 30*, Caracas, julio-setiembre de 1991.
- Stein, E. y Arias, S. *Democracia sin pobreza*. SELA- CADESCA-DEI, Costa Rica, 1992.
- Sojo, C, *Los del medio*. FLACSO, San José. Costa Rica, 1997.
- Skocpol, T. *Los Estados y las Revoluciones Sociales*. Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
- Tokman, V. "El sector informal: 15 años después." *El Trimestre Económico*, México 1987.
- _____*Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina*. OIT, Ginebra, 1990.
- _____"Pobreza y homogeneización social: tareas para los 90". En *Revista Pensamiento Iberoamericano No. 19*, Madrid, enero-junio de 1991.

- ____ "Sector informal en América Latina: de subterráneo a legal". En **PREALC** *Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina*. **OIT**, Ginebra, 1990.
- Trejos, J. D. *La Pobreza en Costa Rica, una síntesis cuantitativa*.
- ____ *Empleo, distribución del ingreso y pobreza durante los inicios del ajuste en Costa Rica*. 1987-1992.
- Trejos, J.D., Rodríguez, A., Sáenz, Ma. Inés. *La lucha contra la pobreza en Costa Rica: Instituciones, recursos y programas*.
- Vargas, T. *Crisis Económica y Ajuste Estructural*, San José, 1990.
- ____ "El Ajuste Estructural de la Economía Costarricense". *Crisis Económica y Ajuste Estructural*. **EUNED**. 1996.
- Vega, Carballo, J. *Pobreza y Coyuntura Social en Costa Rica en la época de los PAES*. 1 ed. Heredia: Fundación Friedrich Ebert, 1992.
- Weffort, F. *¿Cuál Democracia?* **FLACSO**-Programa Costa Rica, San José, 1993.
- Wells, J. *Empleo en América: Una búsqueda de opciones*. **PREALC**, Santiago, 1987.

ANEXO

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1

**AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

	Crecimiento del PIB Total		Variación Acumulada	Crecimiento PIB-Habitante US\$			Variación Acumulada
	1982	1991	1981-1991	1990*	1981	1991	1981-1991
América Latina	-1.3	3.0	16.3	1877	-1.9	0.9	-8.1
Región de estudio ^{4f}	-2.7	2.9	16.5	1650	-0.4	0.9	-7.7
Argentina	-5.8	4.5	-7.7	2324	-8.4	3.2	-20.3
Uruguay	-9.6	2.0	2.6	2166	0.8	1.4	-3.9
Chile	-12.6	5.0	39.3	2599	3.5	3.3	16.0
Colombia	1.0	2.0	46.8	1418	0.1	0.0	17.5
Perú	0.3	2.0	-8.8	854	1.6	0.0	-28.3
Bolivia	-4.4	3.5	2.2	603	-1.7	1.1	-22.4
Paraguay	-0.8	3.0	40.7	1299	5.3	0.2	0.7
Ecuador	1.1	3.4	29.0	1355	0.9	0.9	-3.4
Brazil	0.6	1.0	18.1	1898	-6.5	-1.2	-6.6
México	-0.6	4.0	21.9	2421	6.1	1.9	-5.4

Sigue...

...viene

	Crecimiento del PIB total		Variación Acumulada 1981-1991	Crecimiento PIB-Habitante US\$			Variación Acumulada 1981-1991
	1982	1991		1990 ^a	1981	1991	
Venezuela	-1.6	8.5	12.0	3221	-4.0	5.9	-16.8
Rep. Dominicana	1.3	0.0	21.7	1092	1.5	-2.0	-5.3
Haiti	-3.4	-1.5	-3.9	206	-4.5	-3.4	-22.3
Costa Rica	-7.3	3.2	26.2	1460	-9.9	0.6	-7.4

a/ Promedio Simple.

* Datos en us\$ a precios de 1980.

Fuente: CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 1991-*. Santiago de Chile.- CEPAL, 1991. Págs. 68-69, 185, 752-755.

Cuadro 2

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
-Porcentajes del PIB total-

	AGRICULTURA ^{a/}		INDUSTRIA ^{b/}		SERVICIOS ^{c/}	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
América Latina	9.8	10.4	36.2	32.6	54.1	57.0
Región de Estudio	9.5	10.3	36.5	32.9	54.0	56.9
Argentina	8.6	11.8	34.4	26.5	57.0	61.8
Uruguay	14.1	13.7	33.9	27.1	51.9	59.2
Chile	7.3	8.3	35.3	36.0	57.5	55.8
Colombia	19.4	18.1	30.3	34.5	50.3	47.4
Perú	10.3	13.7	41.4	35.6	48.3	50.7
Bolivia	18.6	20.8	34.5	31.4	47.0	47.8
Paraguay	29.5	31.9	23.0	20.2	47.5	47.8
Ecuador	12.3	14.4	37.6	36.7	50.1	48.9
Brasil	9.8	10.7	38.3	32.6	51.8	56.7

Sigue...

viene

	a/		b/		c/	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
México	8.1	7.4	31.4	31.1	60.4	61.5
Venezuela	4.3	5.0	50.7	45.4	45.1	49.6
Rep. Dominicana	20.2	17.6	27.8	26.2	52.0	56.2
Haití	34.7	36.1	25.3	20.2	39.9	43.7
Costa Rica	17.8	19.4	24.8	22.6	57.3	57.9

a/ Agricultura, caza, silvicultura y pesca,

b/ Explosión de minas y canteras, industrias manufactureras y construcción.

d/ Electricidad, gas y agua, transportes, almacenamiento y comunicaciones, comercio, restaurantes y hoteles, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas y servicios comunales, sociales y personales.

* Por ciento del **PIB** total, a precios constantes de 1980.

Fuente: Elaborado con base CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1991*. Santiago de Chile, CEPAL, 1991. Págs. 77, 182-183, 186-193.

Cuadro 3

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
COEFICIENTE DE INVERSIÓN Y CONSUMO PRIVADO

	COEFICIENTE DE INVERSIÓN ^a		COEFICIENTE DE CONSUMO PRIVADO ^{a-c/}	
	1980	1990	1980	1990
América Latina	24.4	15.6	n.d.	n.d.
Región de Estudio ^{b/}	23.6	15.8	69.1	69.4
Argentina	22.7	8.0	71.8	77.5
Uruguay	24.8	9.6	75.4	70.4
Chile	21.0	17.8	70.5	66.0
Colombia	19.1	14.8	73.2	67.2
Perú	27.5	18.7	61.3	65.9
Bolivia	14.7	10.7	66.9	74.6
Paraguay	28.8	23.7	69.0	72.2
Ecuador	26.1	14.8	67.5	67.5
Brasil	23.3	16.1	78.9	78.1
México	27.2	18.7	65.1	64.7
Venezuela	27.7	8.7	53.3	62.1
Rep. Dominicana	25.1	24.6	75.8	66.6
Haití	19.2	18.7	96.5	92.7
Costa Rica	26.6	23.8	64.6	60.4

* Inversión Interna Bruta. % del PIB a precios constantes de 1980.

- a/ Gasto privado de consumo final como porcentaje del PIB, a precios constantes (con excepción de Venezuela, donde se usan los datos a precios corrientes),
- b/ Promedio simple, no incluye Cuba. El promedio de consumo privado no incluye Cuba ni Haití.
- c/ Incluye gasto de consumo final del gobierno. El dato de 1990 corresponde a 1989.

Fuente: SELA: *Desarrollo industrial y cambio tecnológico. Políticas para América Latina y el Caribe en los noventa*. Caracas: Nueva Sociedad-SELA, 1991. Pág. 215. CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. 1995 p.77.

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: DESEQUILIBRIOS EXTERNOS, 1981-1990*
-Miles de millones de dólares-

	1981	1990
Balanza Comercial	-1,6	26,2
Exportaciones bienes	96,8	118,7
Importaciones bienes	98,4	92,5
Balance en Cuenta Corriente	-40,4	10,2
Servicios financieros netos	29,1	36,8
Servicios no financieros netos	11,4	--

* Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, tomado de OIT, Políticas de empleo, cuadro III-A-1.

Cuadro 5

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
BALANZA DE PAGOS
 -Millones de dólares-

	Pagos netos de servicios		Pagos netos de utilidades e intereses		Balance en cuenta corriente		Movimiento neto de capitales		Balance global	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
América Latina	10346	3329	18897	34278	-30875	-3998	31962	18553	1178	14555
Región de Estudio	10178	3815	11684	32984	-28718	-1507	30440	16162	1721	14655
Argentina	1815	269	1532	6203	-4774	1789	2176	1588	-2598	3377
Uruguay	8	-112	100	322	-716	216	811	66	96	282
Chile	291	407	930	1811	-2020	-935	3341	3266	1321	2331
Colombia	-171	245	180	2352	297	406	1115	206	908	612
Perú	165	610	909	1411	-248	-1630	900	1776	652	146
Bolivia	169	161	262	247	-53	-339	-132	352	-186	13
Paraguay	1	62	13	46	-279	61	429	171	151	232
Ecuador	315	106	546	1053	-672	-236	942	618	270	382
Brasil	3108	3430	629	10279	-12848	-2032	9379	3611	-3469	1579

Sigue.

... viene

	Pagos netos de servicios		Pagos netos de utilidades e intereses		Balance en cuenta corriente		Movimiento neto de capitales		Balance global	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
México	980	-1876	6621	7765	-10789	-6517	11607	8820	818	2303
Venezuela	3336	1199	-329	1319	4749	7983	-986	-4619	3763	3364
Rep. Dominicana	90	-780	277	152	-725	-114	757	122	33	8
Haití	72	94	14	25	-138	-158	100	185	-37	26
Costa Rica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-658.6	-678.7	750.8	-472.1	92.2	-206.6

Fuente: CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. 199L* Santiago de Chile: CEPAL, 1991. Págs. 418-419, 424-425, 430-435, 436-437, 438-441, 450-451, 456-457, 462-467, 472-475.

Cuadro 6

**INDICADORES DE LA DEUDA EXTERNA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Año	SDT-EBS	DET-PNB	DET-EBS	INT-EBS
1983	43.0	58.6	309.1	28.8
1984	39.9	59.5	391.7	27.2
1985	38.6	60.8	315.4	28.1
1986	49.1	62.0	380.1	27.7
1987	38.1	64.2	369.1	23.4
1988	40.3	53.6	315.9	24.6
1989	30.5	46.7	284.4	17.4
1990	27.0	47.9	261.0	14.2

SDT-EBS= Saldo de la deuda total-exportación de bienes y servicios.

DET-PNB= Deuda externa total-producto nacional bruto.

DET-EBS= Deuda externa total-exportación de bienes y servicios.

INT-EBS= Pago total de intereses-exportación de bienes y servicios.

Fuente. SELA, op. cit. cuadro 3, p.20.

Cuadro 7

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
DEUDA EXTERNA[^]

	Total desembolsada [*]		Variación	Con Banca Comercial Privada (% del total)		Intereses devengados-Exp de bienes y servicios (%)	
	Millones US\$			1980-90 ^P	1980	1988	1980
	1980	1990 ^P					
América Latina	228236	421632	84.7	68.1	61.2	20.4	22.3
Región de Estudio	217611	400971	84.3	53.6	45.2	17.4	21.0
Argentina	27162	65000	139.3	66.6	63.2	22.0	35.0
Uruguay	2138	7383	245.3	28.6	38.7	11.0	22.2
Chile	11207	18576	65.8	74.0	62.3	19.3	15.5
Colombia	6805	16703	145.5	56.4	46.1	11.8	15.6
Perú	9595	17347	80.8	39.9	37.6	18.4	34.8
Bolivia	2340	3774	61.3	47.5	14.4	25.0	27.0
Paraguay	861	1763	104.8	31.6	31.3	13.4	5.3
Ecuador	4167	11855	184.5	78.6	48.9	18.3	26.8
Brasil	70565	122200	73.2	68.5	67.4	34.1	23.7
México	50700	98200	93.7	82.7	72.4	23.3	23.0

Sigue...

...viene

	Total desembolsada ^a		Variación	Con Banca Comercial Privada (% del total)		Intereses devengados-Exp. de bienes y servicios (%)	
	Millones US\$			1980	1988	1980	1991
	1980	1990 ^{p/}	1980-90 ^{p/}				
Venezuela	29608	33009	11.5	74.8	79.9	8.1	15.9
Rep. Dominicana	2173	4300	97.9	38.1	22.3	19.9	14.8
Haití	290	861	196.9	9.3	3.2	2.1	12.8
Costa Rica	2209	4100 ^{b/}	—	55.7	50.0	28.0 ^{c/}	14.1

a/ La deuda con la banca privada comercial y los intereses como porcentaje de las exportaciones son promedios simples.

b/ Datos para 1989.

c/ Datos para 1981.

p/ Cifras preliminares.

* Saldos a fin de año en millones de us\$.

Fuente; CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1991*. Santiago de Chile: CEPAL, 1991. Págs. 492-493, 772-773. 1990: pág. 769.

CEPAL: *América Latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990. Págs: 22-24.

Cuadro 8

**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): TASAS MEDIAS ANUALES
DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, DEL EMPLEO Y
DEL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA 1970-1980
-Porcentajes-**

	Producto	Empleo	Producto por persona ocupada
TOTAL AMÉRICA LATINA (19 países)	5.6	2.6	2.9
Agricultura	3.5	1.1	2.4
Industrias	5.6	2.7	2.9
Servicios	6.2	4.1	1.9
PAÍSES GRANDES ^{a/}	6.4	2.5	3.8
Agricultura	3.7	0.7	2.9
Industrias	7.1	2.8	4.2
Servicios	6.5	4.0	2.4
PAÍSES MEDIANOS ^{b/}	3.2	3.0	0.2
Agricultura	3.0	1.9	1.1
Industrias	1.0	1.8	-0.8
Servicios	5.4	4.6	0.7
PAÍSES PEQUEÑOS ^{c/}	5.0	2.6	2.3
Agricultura	3.3	1.5	1.8
Industrias	6.8	3.2	3.4
Servicios	4.9	4.1	0.8

a/ Comprende Argentina, Brasil y México.

b/ Comprende Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

c/ Comprende Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Rep. Dominicana y Uruguay.

Fuente: CEPAL. *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. Santiago de Chile: CEPAL, 1991. Pág. 13.

Cuadro 9

**AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): TASAS PROMEDIO ANUALES DE
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL EMPLEO E ÍNDICES DE
PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA, 1980-1985**

	Producto	Empleo	Producto por ocupado	Índices de producto por ocupado (prom. 1980 = 100)	
				1980	1985
Argentina (80-84)^{a/}					
Total	-2.32	2.12	-4.35	100	84
Agricultura ^{b/}	3.58	---	---	---	---
Industrias ^{c/}	-3.92	-3.34	-0.60	114	111
Servicios ^{d/}	-2.28	5.67	-7.52	99	73
Brasil (79-85)					
Total	1.38	3.33	-1.89	100	89
Agricultura	3.19	1.16	2.00	31	35
Industrias	-0.03	2.02	-2.01	175	155
Servicios	2.14	5.25	-2.96	117	98

Sigue...

...viene

	Producto	Empleo	Producto por ocupado	Índices de producto por ocupado (prom. 1980 = 100)	
				1980	1985
Colombia (80-86)^v					
Total	3.41	2.52	0.87	100	105
Agricultura	1.80	-	-	-	-
Industrias	5.30	0.08	5.21	102	139
Servicios	2.58	3.64	-1.02	68	64
Costa Rica (80-85)					
Total	0.15	2.67	-2.46	100	88
Agricultura	1.61	2.57	-0.94	68	65
Industrias	-0.66	-0.09	-0.57	117	114
Servicios	0.04	3.82	-3.64	110	92
Chile (80-84)					
Total	-1.21	0.70	-1.90	100	93
Agricultura	1.83	0.30	1.53	47	50
Industrias	-0.34	-3.25	3.01	166	187
Servicios	-2.35	2.31	-4.56	89	73

Sigue.

...viene

	Producto	Empleo	Producto por ocupado	Indices de producto por ocupado (prom. 1980 = 100)	
				1980	1985
Guatemala (80-86)					
Total	-0.94	3.62	-4.40	100	76
Agricultura	-0.41	4.01	-4.25	56	43
Industrias	-2.93	1.07	-3.96	131	103
Servicios	-0.24	4.62	-4.64	157	118
Panamá (79-85)					
Total	1.83	2.94	-1.07	100	94
Agricultura	2.01	2.99	-0.95	39	37
Industrias	0.49	3.06	-2.50	132	114
Servicios	2.25	3.98	-1.66	131	119

Sigue...

..viene

	Producto	Empleo	Producto por ocupado	Índices de producto por ocupado (prom. 1980 = 100)	
				1980	1985
Venezuela (80-85)					
Total	-0.99	4.15	-4.93	100	78
Agricultura	2.25	5.88	-3.43	41	34
Industrias	-2.79	1.90	-4.59	185	146
Servicios	0.53	4.72	-4.00	75	61

a/ Las cifras relativas a empleo corresponden al Gran Buenos Aires.

b/ Incluye agricultura, caza silvicultura y pesca.

c/ Incluye minería, manufacturas, electricidad, gas, agua y construcción.

d/ Incluye transporte y comunicaciones, comercio y servicios personales, sociales y comunales.

e/ Las cifras relativas a empleo corresponden a ocho ciudades principales.

Fuente: CEPAL. *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. Santiago de Chile: CEPAL, 1991. Pág. 13.

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN ESTIMADA DE LA
ESTRUCTURA DE EMPLEO 1950-1980

-Porcentajes-

América Latina	Composición				Tasa anual de crecimiento 1950-1980
	1950	1980 ^{a/}			
Población total					2.7
PIET					2.8
PEA total	100		100		2.5
PEA no agrícola	45		68		3.8
Ocupación no agrícola	42	100	63	100	3.9
Sector formal	32	76	47	75	3.9
Público	6	-14	10	-16	4.5
Privado	26	-62	37	-59	3.7
Sector informal	10	24	16	25	3.9
Desempleo no agrícola	3		5		
PEA agrícola	55		32		0.7
Ocupación agrícola	54	100	31	100	0.7
Sector moderno	22	41	13	42	0.8
Sector campesino	32	59	18	58	0.7
Desempleo agrícola	1		1		
Indicadores de subutilización					
Tasa de desempleo total	4		6		
Urbano	7		7		
Rural	2		2		
Tasa de subempleo total (sectores tradicionales-PEA)	42		34		

a/ Para 1980 la base de datos corresponde a los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela que representan un 80% de la PEA total de la región.

Fuente: PREALC. Empleo y equidad: El desafío de los 90. Santiago de Chile: PREALC, 1991. Pág. 12.

Cuadro 11

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
INDICADORES DE LA FUERZA DE TRABAJO
-Porcentajes-**

	1980	1989
Tasa de desempleo	6	5
Urbano	7	5
Rural	2	3
Tasa de subempleo	34	37
Subutilización total	40	42

Fuente: PREALC, tomado de la oIT. Políticas de empleo, *op. cit.* cuadro II-2, p.9.

Cuadro 12

**EVOLUCIÓN ESTIMADA DE LA ESTRUCTURA
DE EMPLEO 1980-1989
-Porcentajes-**

América Latina	Composición				Tasa anual de crecimiento 1980-1989
	1980	1989			
Población total					2.2
PET					2.6
PEA total	100		100		2.8
PEA no agrícola	68		74		3.7
Ocupación	63	100	70	100	3.9
Sector formal	47	75	48	69	3.0
Sector informal	16	25	22	31	6.7
Desempleo	5		4		
PEA agrícola	32		26		0.7
Ocupación	31	100	25	100	0.6
Sector moderno	13	42	10	40	0.5
Sector campesino	18	58	15	60	0.6
Desempleo	1		1		

Fuente: oIT. Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe. Caracas: oIT, 1991. Pág. 8.

Cuadro 13

**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN ESTIMADA DE LA
ESTRUCTURA DE EMPLEO URBANO 1980-89**
-Porcentajes-

Área Urbana	Composición				Tasa anual de Crecimiento				índice 1989 (índice = 100)
	1980	1983	1986	1989	1980-83	1983-86	1986-89	1980-89	
Población	—	...	2.2	2.2	2.1	2.2	121.6
Población en edad de trabajar	—	...	3.6	3.6	3.4	3.5	136.3
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	4.1	3.7	3.4	3.7	139.1
Ocupados	93.0	91.0	93.0	95.0	3.3	4.7	3.8	3.9	141.5
Sector público	15.0	15.0	15.0	14.0	4.3	4.8	2.0	3.7	138.4
Sector formal privado	55.0	50.0	50.0	51.0	1.1	4.1	3.4	2.9	128.8
Empresas medianas y grandes	40.0	33.0	32.0	30.0	-2.1	3.2	0.9	0.5	104.9
Empresas pequeñas	15.0	17.0	18.0	21.0	8.6	6.4	7.4	7.5	191.6
Sector informal	24.0	26.0	28.0	30.0	7.1	6.3	6.6	6.7	172.4
Desocupados	7.0	9.0	7.0	5.0	14.4	-7.7	-3.0	0.8	107.5

a/ Corresponde a empresas que ocupan hasta diez trabajadores.

Fuente: Estimaciones del PREALC sobre la base de Encuestas de Hogares. Cifras provisionarias. La base de datos corresponde a los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela que corresponden al 80% de la PEA total de la región.

Cuadro 14

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

	Tasa Participación ^{a/}		Crecimiento PEA ^{b/}		Desempleo Urbano ^{b/}	
	1980	1985	1980-85	1985-90	1980	1990
Argentina	46.0	45.6	1.3	1.5	2.6	7.4
Uruguay	47.9	47.5	0.7	2.4	7.4	9.3
Chile	43.0	36.6	1.9	1.5	11.7	6.5
Colombia	42.2	43.3	2.5	2.4	9.7	10.3
Perú	43.3	44.0	2.8	2.7	7.1	8.3
Bolivia	45.6	45.6	2.7	2.9	7.1	9.5
Paraguay	46.6	47.3	3.2	3.0	3.9	6.6
Ecuador	43.1	42.9	3.3	3.0	5.7	7.9 ^{b/}
Brasil	49.2	49.1	2.4	2.3	6.2	4.3
México	46.8	46.4	3.5	2.7	4.5	2.9

Sigue.

...viene

	Tasa Participación ^{a/}		Crecimiento PEA ^{c/}		Desempleo Urbano ^{d/}	
	1980	1985	1980-85	1985-90	1980	1990
Venezuela	45.2	47.0	3.0	2.8	6.6	10.5
Rep. Dominicana	40.4	41.1	2.8	2.4	n.d.	n.d.
Haití	64.0	63.0	2.2	2.1	n.d.	n.d.
Costa Rica	46.7	47.1	3.6	2.8	6.0	5.4

a/ Porcentaje de la población económicamente activa de 10 y más años de edad sobre el total de la población de 10 y más años de edad,

b/ 1989.

c/ Crecimiento de PEA 15-64 años.

d/ Nacional urbano, promedios.

Fuente: CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina. 1991*. Santiago de Chile, CEPAL 1992. Págs. 6-20, 21-44.

Cuadro 15

AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO URBANO
-Porcentajes-

	Población de 15 años y más			Población de 15 a 19 años			Población de 20 a 24 años			Desocupados	
	Desocu- pados	Cesantes	Buscan tra- bajo por primera vez	Desocu- pados	Cesantes	Buscan tra- bajo por primera vez	Desocu- pados	Cesantes	Buscan trabajo por pri- mera vez	Jefes de hogar	No jefes de hogar
Argentina											
AM 80	2.3	--	--	6.8	--	--	3.7	--	--	1.1	3.4
AM 86	4.5	--	--	--	--	--	--	--	--	3.3	5.6
Brasil											
AM 79 ^{av}	3.7	3.2	0.5	7.9	5.8	2.1	6.1	5.4	0.7	1.7	5.8
AM 87 ^{av}	4.8	4.4	0.4	9.4	7.7	1.7	8.5	7.7	0.8	2.7	6.5
URB 79	3.5	2.7	0.8	8.2	5.3	2.9	5.6	4.6	1.0	1.7	5.6
URB 87	4.3	3.6	0.7	9.2	7.0	2.2	7.5	6.4	1.1	2.4	6.1

Sigue.

viene

	Población de 15 años y más			Población de 15 a 19 años			Población de 20 a 24 años			Desocupados	
	Desocupados	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez	Desocupados	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez	Desocupados	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez	Jefes de hogar	No jefes de hogar
Colombia											
AM 80	6.6	4.8	1.8	9.1	5.3	3.8	12.0	8.9	3.1	2.4	10.3
AM 86	12.5	8.6	3.9	28.6	12.9	15.7	21.4	14.0	7.4	4.5	18.3
URB 80	11.1	7.3	3.8	27.3	12.9	14.4	17.6	11.4	6.2	3.1	16.3
URB 86	13.6	9.6	4.0	27.7	12.9	14.8	23.2	13.9	9.3	4.8	19.8
Costa Rica											
AM 81	7.8	6.4	1.4	19.3	14.7	4.6	13.7	10.7	3.0	3.4	12.0
AM 88	6.8	5.8	1.0	16.9	12.6	4.3	9.5	8.5	1.0	2.3	10.7
URB 81	10.5	8.9	1.6	26.1	18.6	7.5	14.8	13.5	1.3	5.3	15.7
URB 88	6.0	4.2	1.8	18.8	8.5	10.3	9.5	6.3	3.2	2.3	9.2

Sigue...

viene

	Población de 15 años y más			Población de 15 a 19 años			Población de 20 a 24 años			Desocupados	
	Desocu- pados	Cesantes	Buscan tra- bajo por primera vez	Desocu- pados	Cesantes	Buscan tra- bajo por primera vez	Desocu- pados	Cesantes	Buscan trabajo por pri- mera vez	Jefes de hogar	No jefes de hogar
Uruguay											
AM 81	7,2	5.6	1.6	22.2	12.0	10.0	10.7	8.1	2.6	3,7	9.9
AM 89	8.6	6.0	2.6	33.1	15.9	17.2	18.3	12.8	5.5	2.5	13.4
URB 81	5.7	3.8	1.9	15.3	6.8	8.5	10.7	7.1	3.6	2.5	8.8
URB 89	7,3	5.1	2.2	20.7	9.7	11.0	17.1	11.2	5.9	2.5	11.7
Venezuela											
AM 81	5.3	4.5	0.8	14.5	10.0	4.5	8.9	6.9	2.0	2.4	7.7
AM 86	8.8	7.3	1.5	26.9	16.5	10.4	13.9	0.4	3.5	4.0	12.3
URB 81	7.5	6.2	1.3	17.6	13.0	4.6	12.3	9.8	2.5	3.1	10.2
URB 86	12.2	10.7	1.5	27.5	21.1	6.4	19.5	15.6	3.9	6.4	17.0

a/ Corresponde al promedio de áreas metropolitanas de Río de Janeiro y Sao Paulo.

Nota: AM = área metropolitana; URB = zonas urbanas.

Fuente: CEPAL. *LM equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. Santiago de Chile: CEPAL, 1991. Pág. 13.

Cuadro 16

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN ESTIMADA
DEL EMPLEO URBANO
1950-1980-1989

Composición	1950	1980	1989	Tasa de Cree.	
				1950-80	1980-89
S. Formal	76	75	69	3.9	3.0
Público	(14)	-		4.5	
Privado	(62)	-		3.7	
S. Informal	24	25	31	3.9	6.7
Total	100	100	100	3.9	3.9

Fuente: PREALC *Empleo y Equidad*, op. cit. cuadros 2, 3.

Cuadro 17

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL
-Como porcentaje del empleo agrícola

	1980	1985	1989
Argentina	26.3	29.5	31.5
Brasil	24.0	30.2	29.5
Colombia	32.0	35.0	31.2
Chile ^{a/}	36.1	34.2	32.2
México	24.2	29.9	36.0
Venezuela	25.8	26.2	26.2
Costa Rica	22.4	23.5	23.9

a/ Cifras 1985 y 1989 no son comparables a las de 1980 por cambio de la muestra.

b/ Cifras 1985 y 1989 no son comparables a las de 1980 por correcciones censales.

Fuente: oIT. *Políticas de empleo en la reestructuración económica de América Latina y el Caribe*. Caracas: oIT, 1991. Pág. 15.

Cuadro 18

AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS PRIMARIOS*/
DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ÁREAS URBANAS

Asalariados privados industria manufacturera"	Asalariados privados comercio servicio"	Salario Mínimo Urbano	Total ocupados	Total	Patrones	Auto emplea- dos no ca- lificados"	Total	Asalariado públicos	Asalariados privados
Áreas Metropolitanas									
Argentina		1980-86	98	109	134	83	90	—	—
91		90			111				
Brasil		1979-87	113	101	119	90	115	—	—
101		122			73				
Colombia		1980-86	101	106	73	128	100	100	101
101		107			114				
Costa Rica		1981-88	80	69	84	79	85	76	93
81		96			117				
Uruguay		1981-89	91	92	84	84	90	87	92
95		87			79				
Venezuela		1981-86	87	114	121	101	80	79	80
80		77			92				

Sigue.

..viene

Asalariados privados industria manufacturera ^{a/}	Asalariados privados comercio servicio ^{b/}	Salario Mínimo Urbano	Total ocupados	Total	Patrones	Auto emplea- dos no ca- lificados ^{c/}	Total	Asalariado públicos	Asalariados privados
			Resto de las áreas urbanas						
Argentina	1980-86	—	—	—	—	—	—	—	--
Brasil	1979-87	101	106	110	102	100	--	—	
101	93			—					
Colombia	1980-86	109	95	63	109	121	121	120	
127	119			—					
Costa Rica	1981-88	74	63	53	84	78	70	90	
96	84			—					
Uruguay	1981-89	79	68	62	74	86	74	94	
85	96			—					
Venezuela	1981-86	73	91	97	87	66	66	68	
72	72			—					

a/ Los ingresos primarios (sueldos y salarios e ingresos del trabajo de personas ocupadas no asalariadas) fueron corregidos y ajustados a las respectivas corrientes de ingreso de las cuentas nacionales de cada país,

b/ Incluye a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos en todas las ramas de actividad no agropecuarias. Excluye a los empleadores y trabajadores familiares no remunerados.

d En los casos de Argentina y Brasil, incluye a los asalariados públicos.

Fuente; CEPAL. *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta*. Santiago de Chile; CEPAL, 1991. Pág. 23.

Cuadro 19

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
SALARIO MEDIO REAL
índice 1980 =100a

	1981	1990
Argentina	89.4	68.3
Uruguay	107.1	72.8
Chile	108.9	104.7
Colombia	101.3	120.1
Perú	101.8	43.9
Brasil	108.5	85.5
México	105.5	75.8

a/ Argentina corresponde a salarios medios en la industria manufacturera; Brasil (a Río de Janeiro); Colombia a industria manufacturera; Chile a salarios medios no agrícolas; México a salarios medios en la industria manufacturera; Perú a salarios obreros del sector privado en Lima Metropolitana y Uruguay a índice de salarios medios reales. El valor de 1990 de México corresponde a 1989.

Fuente: SELA. *Desarrollo industrial y cambio tecnológico*. Caracas: SELA-Nueva Sociedad, 1991. Pág. 216.

Cuadro 20

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL
-Porcentajes-

	PEA		Población total	
	1980	1985-88	1980	1985-88
América Latina	61.2	n.d.	61.2	n.d.
Argentina	69.1	79.1	78.9	74.3
Uruguay	81.2	73.0	68.5	67.0
Chile	61.2	79.2	67.3	n.d.
Colombia	30.4	30.2	15.2	16.0
Perú	37.4	32.0	15.7	22.2
Bolivia	18.5	16.9	25.4	21.4
Paraguay	14.0	n.d.	18.2	n.d.
Ecuador	21.3	25.8	9.4	13.4
Brasil	87.0	n.d.	96.3	n.d.
México	42.0	40.2	53.4	59.5
Venezuela	49.8	54.3	45.2	49.9
Rep. Dominicana	11.6	10.2	n.d.	4.2

Fuente: BiD. *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 199L* Washington: BID 1991. Pág. 196.

Cuadro 21

**AMÉRICA LATINA: TASAS DE PARTICIPACIÓN Y COMPOSICIÓN
DEL CAMBIO DE LA PEA, SEGÚN SEXO^a
-Porcentajes-**

	Tasas de Participación				Participación en el cambio de la PEA (%)			
	1980	1983	1986	1989	1980-83	1983-86	1986-89	1980-89
Hombres	73.4	72.5	74.3	74.5	53	62	59	58
Mujeres	31.9	33.7	36.0	37.8	47	38	41	42
Total	52.7	53.1	55.2	56.2	100	100	100	100

a/ Incluye Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Venezuela.

Fuente: PREALC. Empleo y Equidad. El desafío de los 90. Santiago de Chile: PREALC, 1991. Pág. 42.

Cuadro 22

**AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR DISTRIBUCIÓN
DE LOS HOGARES SEGÚN CUARTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA
ÁREAS METROPOLITANAS**

Con ing. al (%)	Índice del Ingreso promedio de los hogares		Participación en el ingreso (%) Cuartiles				Participación en el ingreso (%) Cuartiles				Hogares inferior promedio
	1980	1986	1980				1986				1980
			1	2	3	4	1	2	3	4	
Argentina ⁷⁴	100	94	9.3	15.8	24.1	50.8	8.8	14.4	22.3	54.5	66
Uruguay ⁶⁹	100	95	10.1	16.2	22.8	50.9	10.5	15.8	23.3	50.3	68
Colombia ⁷³	100	110	5.7	12.4	21.8	60.1	5.8	13.0	22.1	59.1	75
Brasil ⁷⁸	100	107	5.6	12.1	20.1	62.1	4.9	10.4	18.1	66.6	73
Venezuela ⁶⁷	100	95	8.3	17.0	24.9	49.8	7.6	15.5	24.6	52.3	64
Costa Rica ⁶⁷	100	90	9.3	16.1	27.1	47.5	8.5	16.5	25.8	49.3	---

a/ Los datos de 1980 corresponden a 1881 y los de 1986 a 1989.

b/ Corresponde a un promedio de las áreas metropolitanas de Río y Sao Paulo. Los datos de 1980 corresponden a 1979 y los de 1986 a 1987.

c/ Los datos de 1980 corresponden a 1981.

di Los datos corresponden a 1980 y 1988.

Fuente; CEPAL. *Nota sobre el desarrollo social en América Latina*. México; CEPAL, 1991. Pág 16. CEPAL. *La equidad en el panorama social de América Latina durante los ochenta*. Santiago, 1991. P. 30.

Cuadro 23

AMÉRICA LATINA Y CARIBE
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

	1960	1970	1980	1986	1989
I. Hogares					
Pobreza (%)	51	40	35	37	37
Urbana	n.d	26	25	30	31
Rural	n.d	62	54	53	54
Indigencia (%)	26	19	15	17	17
Urbana	n.d	10	9	11	12
Rural	n.d	34	28	30	31
II. Personas					
Pobreza (%)	n.d	47	41	43	44
Número (mili)	110,0	129,8	143,8	175,1	183,2
Urbana	n.d	n.d	30	36	36
Rural	n.d	n.d	60	60	61
Indigencia (%)	n.d	n.d	19	21	21
Urbana	n.d	n.d	11	14	n.d
Rural	n.d	n.d	33	36	n.d

Fuente: CEPAL y Altimir. Tomado de Tokman, V. *Pobreza y Homogeneización social: Tareas para los 90*. En Rev. Pensamiento Iberoamericano No. 19. Madrid, enero -junio 1991. Cuadro 1, p. 82.

Cuadro 24

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
MAGNITUD DE LA POBREZA
PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA

	Total		Urbano		Rural	
	1980	1989	1980	1989	1980	1989
América Latina	35	37	25	30	54	53
Argentina ^{a/}	9	13	7	12	16	17
Uruguay ^{f/}	11	15	9	10	21	23
Chile ^{c/}	38	35	37	34	45	36
Colombia	39	38	36	36	45	42
Perú ^{e/}	46	52	35	45	65	64
Bolivia ^{h/}	—	—	—	—	85	86
Paraguay ^{h/}	—	—	19	—	50	—
Ecuador	—	—	40	40	65	65
Brasil ^{h/}	39	40	30	34	62	60
México ^{d/}	32	30	n.d	23	n.d	43
Venezuela ^{h/}	22	27	18	25	35	34

Sigue.

...viene

	Total		Urbano		Rural	
	1980	1989	1980	1989	1980	1989
Rep. Dominicana ^{h/}	--	--	45	--	43	--
Haiti ^{h/}	--	--	55	65	78	80
Costa Rica ^{i/}	22	25	16	21	28	28

- a/ Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia.
- b/ 1980 corresponde a 1979 y 1989 a 1987.
- c/ 1980 corresponde a 1987 y 1989 a 1990.
- d/ 1980 corresponde a 1977 y 1989 a 1984.
- e/ 1980 corresponde a 1979.
- f/ 1980 corresponde a 1981.
- g/ 1980 corresponde a 1981.
- h/ Los datos de 1980 corresponden a +/- 1975 y los de 1989 a 1981-90.
- i/ Los datos son de 1981 y 1988.

Fuente: CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina, 1991*. Santiago de Chile, CEPAL 1992. Pág. 45. OIT. *El trabajo en el mundo 1992*. Ginebra: OIT, 1992. Pág. 96.

Cuadro 25

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
MAGNITUD DE LA POBREZA PORCENTAJE DE
HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA^a

	Total Alrededor de		Urbano Alrededor de		Rural Alrededor de	
	1980	1989	1980	1989	1980	1989
América Latina	15	17	9	11	28	30
Región de Estudio	11	12	8	9	19	20
Argentina	2	4	2	3	4	6
Uruguay ^{b/}	3	3	2	2	7	8
Chile ^{c/}	14	12	13	11	16	15
Colombia	16	17	13	15	22	22
Perú ^{d/}	21	25	12	16	37	39
Brasil ^{b/}	17	18	10	13	35	34
México ^{d/}	10	10	—	6	—	19
Venezuela ^{e/}	7	9	5	8	15	14
Costa Rica ^{h/}	6	8	5	6	8	10

a/ Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

b/ 1980 corresponde a 1979 y 1989 a 1987.

c/ 1980 corresponde a 1987 y 1989 a 1990.

d/ 1980 corresponde a 1977 y 1989 a 1984.

e/ 1980 corresponde a 1979.

f/ 1980 corresponde a 1981.

g/ 1980 corresponde a 1981.

h/ Datos de 1981 y 1988.

Fuente: CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina*. 1992. Santiago de Chile, CEPAL 1992. Pág. 45

Cuadro 26

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

	Analfabetismo		Tasa de escolarización de 6 a 11 años		Tasa bruta de escolarización de segundo nivel	
	1980	1990*	1980	1990	1980	1987
América Latina	23.0	15.3	82.3	87.3	47.4	54.9
Región de Esmdio	18.5	14.4	83,1	n.d.	45.7	54.1
Argentina	6.1	4.7	95,3	97,2	56.0	73.2
Uruguay	5.0	3.8	83.6	94.6	60.0	69.0
Chile	8.9	6.6	89,6	90.5	53.0	70.0
Colombia	12.2	12.3	82.9	80.4	44.0	52.0
Perú	18.1	14.9	87.1	98.9	58.8	73.5
Bolivia	27.5	22.5	86,6	87,9	35.5	37.0
Paraguay	12.3	9.9	78.6	80.1	26.2	29.5
Ecuador	16.5	14.2	87.8	92.2	50.7	55.6
Brasil	25.5	18.9	73.2	77.9	33.6	37.7
México	16.0	12.7	92.6	100.0	46.0	53.0
Venezuela	15.3	11.9	85.9	91.0	40.6	54.0

Sigue.

...viene

	Analfabetismo		Tasa de escolarización de 6 a 11 años		Tasa bruta de escolarización de segundo nivel	
	1980	1990 [*]	1980	1990	1980	1987
Rep. Dominicana	31.4	16.7	83.4	n.d.	41.5	46.2 ^{b/}
Haití	62.5	47.0	36.5	59.7	13.0	19.0
Costa Rica	7.4	7.2	105.6	100.0 ^{c/}	47.5	41.0

* Estimaciones de UNESCO.

a/ Corresponde a 1985.

b/ Corresponde a 1986.

c/ Corresponde a 1989.

Fuente; CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina*. 1991. Santiago de Chile, CEPAL, 1992. Págs. 56. CEPAL. *Nota sobre el desarrollo social de América Latina*, México, 1991. Pág. 13.

Cuadro 27

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
SITUACIÓN DE LA SALUD

Desnutrición ^{e-df}	Esperanza de vida al nacer		Mortalidad infantil ^g		Médicos Habitantes/ médico		Camas de hospital por cada 100 hab.		Infantil %
	1975-80	1985-90	1975-80	1985-90	1980	1988	1980	1988	Año
Argentina n.d.	68.7	70.6	40.5	62.2	528 ^h	328	5.3	4.8 ^{df}	--
Uruguay 7.4	69.7	72.0	42.4	24.4	328	344	6.0	4.6 ^{df}	1987
Chile 0.8	67.2	71.5	46.6	18.1	2125 ^{e'}	2384	3.4	2.6	1989
Colombia 10.1	64.0	68.2	59.4	39.7	1621	1136	1.7	1.5 ^{df}	1989
Perú 13.1	56.9	61.4	104.9	88.2	1391	986	1.7	1.6	1989
Bolivia ^{h'} 13.3	51.0	58.8	131.1	98.1	1956	2100	1.8	1.5 ^{df}	1989
Paraguay 4.2	66.0	66.9	52.8	48.9	1283	1024	1.0	0.9	1990

Sigue.

...viene

Desnutrición ^{e-f}	Esperanza de vida al nacer		Mortalidad infantil ^a		Médicos Habitantes/ médico		Camas de hospital por cada 100 hab.		Infantil %
	1975-80	1985-90	1975-80	1985-90	1980	1988	1980	1988	Año
Ecuador 16.5	61.4	65.4	82.4	63.4	1281	939	1.8	1.7	1986
Brasil 7.0	61.8	64.9	78.8	63.2	830	852	4.2	3.7	1989
México 13.9	65.5	68.8	58.5	41.3	1192	613 ^b	0.8	0.8 ^d	1988
Venezuela 7.3	67.7	69.7	43.3	35.9	925	615	2.8	2.5	1989
Rep. Dominicana 5.8	62.1	65.9	84.3	65.0	1800	937	n.d.	n.d.	1987
Haití 21.1	50.7	54.7	120.9	96.6	8950	7050	0.7	0.8 ^d	1990
Costa Rica -	71.0	75.4	30.4	16.0	1473	1216	3.0	2.3	---

a/ Tasas anuales medias por cada mil nacidos vivos.

b/ Corresponde a 1970.

c/ Corresponde a 1982.

d/ Corresponde a 1987.

e/ Medida como prevalencia de bajo peso por edad en preescolares (desnutrición global).

f/ Déficit de peso por talla en niños de 12-59 meses.

Fuente: CEPAL; *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1991*. Santiago de Chile: CEPAL, 1991. Págs. 15, 48, 49, 52. Gueri, Miguel et al. *Situación alimentaria y nutricional en Latinoamérica y el Caribe, Actuación 1991*. Washington: s.e., 1991. Págs. 42, 50.

Cuadro 28

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE
-Porcentajes-

	Ecuador 1987	Argentina 1985	Brasil 1986	Bolivia 1980-81	Colombia 1986	Uruguay 1987	Cuba ^h 1988
Enfermedades aparato circulatorio	21.9	46.1	26.5	19.5	25.2	41.2	47.8
Tumores	6.2 ^d	18.1	9.1	4.0	2.4 ^d	22.3	23.4
Enf. Infecciosas y parasitarias, deficiencias nutricionales, influenza y neumonía, meningitis	47.0	6.1	14.4 ^{bv}	35.5	5.8 ^{ct}	5.1	6.5 ^{ft}
Diabetes, úlceras, cirrosis, bronquitis, enfisema, asma, nefritis y nefrosis	10.2 ^v	6.4	--	5.2	1.8 ^{ft}	5.7	5.8 ^{ft}
Anomalías congénitas y afecciones de origen perinatal	0.0	4.8	5.7	7.9	n.d.	3.0	3.4
Accidentes y violencias	14.7	6.2	11.7 ^{av}	9.8	12.5	6.0	13.2

Sigue...

...viene

	Ecuador 1987	Argentina 1985	Brasil 1986	Bolivia 1980-81	Colombia 1986	Uruguay 1987	Cuba* [^] 1988
Resto causas definidas	—	9.0	12.3	18.1	48.0	10.4	—
Síntomas mal definidos		3.3	20.3	n.d.	4.2	6.2	—
Todas las causas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0

a/ Registradas como causas externas.

b-c/ Incluye enfermedades del aparato respiratorio y enfermedades infecciosas y parasitarias, neumonías, enteritis y otras enfermedades diarreicas.

d/ Solo incluye tumor maligno del estómago.

e/ Solo incluye diabetes mellitus.

f/ Solo incluye influenza y neumonía.

g/ Solo incluye diabetes mellitus, bronquitis efisema y asma.

h/ Los porcentajes se obtuvieron tomando como cien la suma de las enfermedades que aparecen en el cuadro.

i/ Solo incluye bronquitis, efisema y asma.

Fuente: oes. La situación de la salud en las Américas; 1990. Washington: oes; 1991.

Cuadro 29

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
SITUACIÓN ALIMENTARLA

	Dependencia alimentaria en cereales ^{a/}		Producción de alimentos por habitante índice 1979-81		Disponibilidad de calorías/ persona por día		Disponibilidad de proteínas gramos/ persona por día	
	1980	1990	1980	1990	1979-81	1987-89	1979-81	1987-89
América Latina	3.33	19.70	99	102	2702	2724	67.0	66.8
Región de Estudio	3.44	18.68	98	100	2579	2594	66.1	65.6
Argentina	0.03	0.05	96	93	3187	3110	106.1	100.3
Uruguay	0.10	6.38	97	111	2772	2697	83.3	81.9
Chile	0.04	7.68	98	113	2670	2553	73.1	69.2
Colombia	5.34	17.13	99	113	2489	2571	53.6	57.0
Perú	0.04	46.69	93	90	2203	2244	57.7	58.7
Bolivia	0.02	18.60	98	53	2092	1968	54.4	53.8
Paraguay	0.00	0.09	99	121	2781	2755	77.2	72.5
Ecuador	0.00	27.74	101	109	2297	2518	48.0	51.7

Sigue..

...viene

	Dependencia alimentaria en cereales ^{a/}		Producción de alimentos por habitante índice 1979-81		Disponibilidad de calorías/persona por día		Disponibilidad de proteínas gramos/persona por día	
	1980	1990	1980	1990	1979-81	1987-89	1979-81	1987-89
Brasil	0.10	9.53	103	111	2703	2722	59.8	60.4
México	9.76	22.83	100	94	3014	3048	77.7	77.9
Venezuela	19.31	45.45	100	90	2670	2620	67.3	64.3
Rep. Dominicana	0.00	60.74	98	97	2254	2342	48.6	47.1
Haití	0.02	41.58	99	92	2024	2011	47.2	49.2

a/ Importaciones como porcentaje del consumo aparente.

Fuente: Elaborado con base en FAO, *Anuario FAO de producción*, Roma: FAO, 1981: Págs. 93-96, 1990: Págs. 39-40, 67-69, 237-240; FAO, *Anuario FAO de Comercio*, Roma: FAO, 1982: Págs. 128-129, 1990: Págs. 67-69; CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1991, Santiago de Chile; CEPAL, 1992: Págs. 604-606.

Cuadro 30

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN^{a/}

Región de Estudio	Porcentajes del PIB		Por habitante us\$ de 1980	
	1980	1990	1980	1990
Región de Estudio	2.6	1.9	48.8	35.5
Argentina	1.7	1.4	61.4	34.8
Uruguay	1.9	1.9	33.8	42.1
Chile	4.1	3.0	73.5	70.1
Colombia	3.0	n.d.	38.0	n.d.
Perú	2.3	0.2	27.8	1.4
Bolivia	3.7	2.6	28.7	15.5
Paraguay	1.3	1.2	16.9	15.3
Ecuador	4.5	2.6	63.6	35.5
Brasil	0.6	1.9	13.0	36.6
México	3.1	3.3	82.0	78.0
Venezuela	4.4	1.4	179.3	41.6
Rep. Dominicana	2.1	1.8	12.8	19.3
Haití	1.3	n.d.	3.3	n.d.
Costa Rica	6.9	4.6	--	--

a/ Calculado a partir del gasto como porcentaje del PIB en monedas nacionales.

Fuente: Elaborado con base en FMI. *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington. 1980: Págs. 163-165, 114-119, 172-177, 201-206, 207-211, 238-244, 399-402, 459-466, 589-602; 1991: Págs. 163-165, 114-119, 172-177, 201-206, 207-211, 238-244, 399-402, 459-466, 589-602. CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992. Págs: 165, 182-183. Sojo, Ana, 1994. "Política social en Costa Rica, reformas recientes". En: FLACSO. *Cuaderno de Ciencias Sociales*. No. 67, cuadros 1 y 2.

Cuadro 31

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
GASTO PÚBLICO EN SALUD Y SEGURIDAD Y SOCIAL

Región de Estudio	Porcentajes del PIB		Por habitante us\$ de 1980 ^a	
	1980	1990	1980	1990
Región de Estudio	4.8	4.9	97.8	101.0
Argentina	7.1	6.5	258.5	158.8
Uruguay	11.6	14.4	203.7	312.4
Chile	11.1	10.7	200.8	248.1
Colombia	3.6	n.d.	45.4	n.d.
Perú	—	—	—	—
Bolivia	1.8	2.5	14.0	15.3
Paraguay	2.0	1.5	25.6	19.4
Ecuador	1.4	1.9	20.4	25.3
Brasil	7.5	4.4	151.3	86.3
México	3.2	3.5	83.9	80.4
Venezuela	3.6	1.2	148.7	36.0
Rep. Dominicana	2.7	2.6	16.5	28.1
Haití	1.9	n.d.	4.6	n.d.
Costa Rica	11.3	6.8	—	—

a/ Calculado a partir del gasto como porcentaje del PIB en monedas nacionales.

Fuente: Elaborado con base en FMI. *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington. 1980: Págs. 163-165, 114-119, 172-177, 201-206, 207-211, 238-244, 399[^]2, 459-[^]66, 589-602; 1991: Págs. 163-165, 114-119, 172-177, 201-206, 207-211, 238-244, 399-Í02, 459[^]66, 589-602. CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.-CEPAL,1992. Págs: 165, 182-183. Sojo, Ana, 1994. "Política social en Costa Rica, reformas recientes". En: FLACSO. *Cuaderno de Ciencias Sociales* No. 67, cuadros 1 y 2.

Cuadro 32

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA

Región de Estudio	Porcentajes del PIB		Por habitante us\$ de 1980 ^{a/}	
	1980	1990	1980	1990
Región de Estudio	0.40	0.46	6.60	7.37
Argentina	0.07	0.06	2.71	1.35
Uruguay	0.01	0.02	0.25	0.45
Chile	1.37	1.21	24.78	27.98
Colombia	0.37	n.d.	4.56	n.d.
Perú	0.31	0.00	3.73	0.01
Bolivia	0.16	0.03	1.22	0.17
Paraguay	0.33	0.28	4.29	3.68
Ecuador	n.d.	0.08	n.d.	1.14
Brasil	0.11	0.08	2.14	1.56
México	0.45	0.15	11.77	3.41
Venezuela	0.40	0.34	16.60	10.13
Rep. Dominicana	1.17	2.84	7.09	31.22
Haití	0.04	n.d.	0.10	n.d.
Costa Rica	1.5	3.2	—	—

a/ Calculado a partir del gasto como porcentaje del PIB en monedas nacionales.

Fuente: Elaborado con base en **FMI**. *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington. 1980: Págs. 163-165, 114-119, 172-177, 201-206, 207-211, 238-244, 399-402, 459-466, 589-602; 1991: Págs. 163-165, 114-119, 172-177, 201-206, 207-211, 238-244, 399-402, 459-466, 589-602. *CEPAL Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL 1992. Págs: 165, 182-183. Sojo, Ana, 1994. "Política social en Costa Rica reformas recientes". En: *FLACSO. Cuaderno de Ciencias Sociales* No. 67 cuadros 1 y 2.

Cuadro 33

**AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
ÍNDICE DEL DESARROLLO HUMANO 1990, 1991**

	1990			1991		
	IDH	Posición Mundial	Grado	IDH	Posición Mundial	Grado
Japón	0.993	1	Alto	0.981	2	Alto
Argentina	0.854	43	Alto	0.833	43	Alto
Uruguay	0.905	32	Alto	0.880	29	Alto
Chile	0.878	38	Alto	0.863	36	Alto
Colombia	0.757	61	Medio	0.758	55	Medio
Perú	0.644	78	Medio	0.600	81	Medio
Bolivia	0.416	110	Bajo	0.394	109	Bajo
Paraguay	0.667	73	Medio	0.637	78	Medio
Ecuador	0.655	77	Medio	0.641	77	Medio
Brasil	0.759	60	Medio	0.739	59	Medio
México	0.838	45	Alto	0.804	46	Alto

Sigue.

	1990			1991		
	IDH	Posición Mundial	Grado	IDH	Posición Mundial	Grado
Venezuela	0.848	44	Alto	0.824	44	Alto
Rep. Dominicana	0.622	80	Medio	0.595	83	Medio
Haití	0.296	125	Bajo	0.276	124	Bajo
Costa Rica	0.916	28	Alto	0.576	40	Alto

Fuente: PNUD. *Desarrollo Humano: Informe 1991*. Bogotá, PNUD 1991. Tabla 1. UNDP. *Human Development Report 1992*. New York, Oxford University Press, 1992, Table 1.

Proyecto Estado de la Nación. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible p.36 y 237. Compendio Estadístico.

Cuadro 34

**AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
INDICADORES DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LARGO PLAZO
A FINES DE LOS AÑOS OCHENTA**

	Argentina	Uruguay	Chile	Colombia	Perú	Bolivia	Brasil	México	Venezuela	América Latina y el Caribe
Crecimiento de exportaciones										
1981-1990	-	-	++	++	--	--	+	++	--	62.0
1986-1990	--	++	++	++	--	+	--	+	++	23.7
Crecimiento coeficiente exportaciones										
1980-1989	+	+	+	0	-	-	+	++	+	15.3-21.1
Diversificación de exportaciones										
Análisis estructura de exportaciones 1970-1989	+	+	++	+	0	-	++	++	0	a/
Cambio coeficiente concentración exportaciones 1970-1986	+	++	++	0	++	0	++	--b/	0	a/

Sigue...

viene

	Argentina	Uruguay	Chile	Colombia	Perú	Bolivia	Brasil	México	Venezuela	América Latina y el Caribe
Evolución precio de exportaciones	0	++	++	+	++	+	+	--b/	--b/	79
Variación acumulada 1986-1990	--	++	++	++	--	0	+	-	+	7.0
Variación acumulada producto industrial 1986-1990	--	+	++	++	0	++	0	+	+	-1.1
Coefficiente de inversión										
Cambio 1980-1989	--	--	++	+	--	0	+	-	--	22.8-16.2
Nivel 1989	--	--	+	0	0	--	+	+	-	16.2
Tasas de inflación de 1990	-	+	++	++	--	++	--	++	++	1491.5

a/ La relación no es hecha en relación al promedio de la región, sino mediante el contraste de los países entre sí.

b/ Ello se debe al peso del petróleo que no se ha podido quitar de ese indicador.

++ Situación claramente superior al promedio de la región.

+ Situación superior al promedio de la región.

0 Situación igual al promedio de la región.

- Situación inferior al promedio de la región.

-- Situación claramente inferior al promedio de la región.

Fuente: OIT. *Políticas de Empleo en la Reestructuración Económica en América Latina y el Caribe*. Caracas: OIT, 1991 p.34

Cuadro 35

**CRECIMIENTO DE PIB 1980-89 VS. ENDEUDAMIENTO EXTERNO
Y TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS AL EXTERIOR**

Coeficiente de endeudamiento, 1982 - % de las exportaciones de bienes y servicios-			
Crecimiento PIB	200	200-300%	300%
2.5% anual	Paraguay	Colombia R. Dominicana Ecuador	Chile
0-2.5%	Guatemala	Costa Rica Honduras	Brasil México
Caída	Venezuela	Uruguay El Salvador Perú	Argentina Bolivia Nicaragua
Transferencia neta de recursos al exterior, 1982-88 - % de las exportaciones de bienes-			
Crecimiento PIB	Receptor neto de recursos	0-20%	20%
2.5% anual	Paraguay R. Dominicana	Colombia Chile Ecuador	
0-2.5%	Costa Rica Guatemala Honduras		Brasil México
Caída	Bolivia El Salvador Nicaragua	Uruguay Perú	Venezuela Argentina

Fuente: Ocampo, J. "Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa". En *Pensamiento Iberoamericano*, No. 19. Enero-junio 1991. Madrid. Pág. 67.

Cuadro 36

CRECIMIENTO DEL PIB VS. EXPORTACIONES, 1980-89

Crecimiento PIB	Crecimiento del Quantum de exportaciones		
	Caída	0-4%	4% anual
2,5% anual		R. Dominicana	Colombia Paraguay Chile Ecuador
0-2,5%	Guatemala Panamá	Costa Rica Honduras	Brasil México
Caída	Perú Bolivia El Salvador Nicaragua	Venezuela Argentina	Uruguay

Fuente: Ocampo, J. "Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa". *En Pensamiento Iberoamericano*, No. 19. Enero-junio 1991. Madrid. Pág. 69.

Cuadro 37

CRECIMIENTO PIB VS. INFLACIÓN, 1986-89

Crecimiento PIB	30%	Inflación 30-100%	100%
2.5% anual	Chile Paraguay Costa Rica Colombia Guatemala Honduras	R. Dominicana	
0-2.5%	Bolivia El Salvador	Uruguay Ecuador México	Brasil
Caída	Panamá	Venezuela	Argentina Nicaragua Perú

Fuente: Ocampo, J. "Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa" en Pensamiento Iberoamericano, No. 19. Enero-junio 1991. Madrid. Pág. 71.

Cuadro 38

PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LAS
ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS AL INICIAR LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

País	Inflación	Tendencia reciente de la actividad económica	Tasa de ahorro e inversión		Tendencia reciente de las variables externas		
			Ahorro	Inversión	Quantun de exportación	Déficit en cuenta co- rriente, 1989	Coefficiente de endeuda- miento, 1989
Argentina	Muy alta	Crisis severa	Baja	Baja	Inestable	Alto	Muy alto
Bolivia			Muy baja	Muy baja		Muy alto	Muy alto
Brasil	Muy alta	Inestable					Muy alto
Colombia		Desaceleración		Baja			Alto
Costa Rica						Muy alto	Alto
Chile			Baja	Baja			
Ecuador	Alta	Recesión	Muy baja	Baja	Inestable	Alto	Muy alto
El Salvador		Recesión	Muy baja	Baja	Crisis severa	Muy alto	Alto
Guatemala			Muy baja	Baja		Muy alto	
Honduras		Desaceleración	Muy baja	Baja	Inestable	Alto	Muy alto
México					Desaceleración	Alto fuerte deterioro	Muy alto

Sigue..

.viene

País	Inflación	Tendencia reciente de la actividad económica	Tasa de ahorro e inversión		Tendencia reciente de las variables externas		
			Ahorro	Inversión	Quantun de exportación	Déficit en cuenta corriente, 1989	Coefficiente de endeudamiento, 1989
Nicaragua	Muy alta	Crisis severa	Muy baja		Inestable	Muy alto	
Panamá		Crisis severa			Inestable		Muy alto
Paraguay							
Perú	Muy alta	Crisis severa			Recuperación parcial		Muy alto
R. Dominicana	Alta				Inestable	Alto	
Uruguay	Alta	Recesión	Muy baja	Baja			Muy alto
Venezuela		Crisis severa			Inestable		Alto

DEFINICIONES

1. Inflación. Alta: entre 30 y 100% a fines de 1989. Muy alta: superior al 100%
2. Tasas de ahorro e inversión. Baja: entre 10 y 15% en 1987-88. Muy baja: inferior al 10%
3. Coeficiente de endeudamiento externo. Alto entre 200 y 300% de las exportaciones de bienes y servicios. Muy alto: superior al 300%-
4. Déficit en cuenta corriente. Alto: entre 15 y 30% de las exportaciones de bienes y servicios. Muy alto: superior al 30%
5. Otros indicadores: evaluación cualitativa con base en tendencias de 1986 a 1989.

Fuente: Ocampo, J. "Perspectivas de la Economía Latinoamericana en la Década de los Noventa" . En: *Pensamiento Iberoamericano No. 19*. Enero-junio 1991-Madrid Pág.73.

Cuadro 39

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS ESTRUCTURALES EN LOS AÑOS 80

	Disciplina fiscal	Control gasto público	Reforma Tributaria	Liber. financiera	Tipo cambio competitivo	Liber. Comercial	Invers. Extran. directa	Privati- zación	Desregu- lación
Argentina		+	0	0 1	+	0 1	+	+	+ 1
Uruguay		+	0	+	+	++	+	0	0
Chile		+	0	+	++	++	+	++	+
Colombia		++	0	+	++	+	0 1	+	0
Perú		-	-	0	-	-	-	-	0
Bolivia		++	++	++	+	++	+	0	+
Ecuador		+	0	0	+	0	0	0	-
Brasil		-	-	+	+	0	-	+	-
México		0	0	++	+	++	++	++	+

Sigue..

...viene

	Disciplina fiscal	Control gasto público	Reforma Tributaria	Liber. financiera	Tipo cambio competitivo	Liber. Comercial	Invers. Extran. directa	Privatización	Desregulación
Venezuela		0	0	0 1	+	++	+	++1	+
Costa Rica		0	0	++	++	+	+	+	+

1= Cambio de política esperada en el corto plazo.

++= Reforma sustancial

+ = Algún grado de reforma (o no necesidad de reforma).

0= Cambios no significativos (o cambios mixtos).

- = Regresión.

Fuente: OIT: *Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe*. Caracas: OIT, 1991. Pág. 27.

Cuadro 40

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
 ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO NETO SEGÚN PAÍSES DONANTES
 -Millones de US\$-

1989	Estados Unidos		CEE		Japón		Organismos multilaterales		Total
	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980
Región de Estudio 1912.9	108	188	382.3	832.2	97.9	450.2	319	410.3	962.2
Argentina 87.6	-1.0	-2.0	23.9	41.5	7.5	16.2	-13.6	29.8	18.4
Uruguay 38.2	0.0	-2.0	4.2	21.5	1.1	4.4	4.5	12.5	9.8
Chile 62.0	-17.0	-29.0	0.8	65.0	2.5	18.3	12.0	11.7	-9.7
Colombia 67.3	-14.0	-25.0	35.5	54.4	4.3	10.2	58.3	18.3	90.1
Perú 306.3	53.0	36.0	106.9	187.0	11.1	27.9	26.6	42.9	203.1

Sigue.

... viene

1989	Estados Unidos		CEE		Japón		Organismos multilaterales		Total
	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980
Bolivia 440.1	40.0	69.0	35.3	126.9	19.2	92.9	71.0	137.6	170.0
Paraguay 92.3	0.0	1.0	7.1	14.4	16.5	72.5	5.3	3.9	30.5
Ecuador 160.0	0.0	15.0	18.5	86.6	4.6	24.4	23.1	34.1	46.4
Brasil 204.0	-33.0	-15.0	67.2	79.5	20.5	124.2	0.8	11.4	85.4
México 85.7	9.0	18.0	37.5	35.1	7.5	25.0	1.0	8.5	56.0
Venezuela NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Rep. Dominicana 144.9	36.0	54.0	19.8	45.4	0.8	22.6	66.8	24.2	125.0
Haití 200.8	35.0	68.0	20.6	68.5	2.2	11.2	42.3	62.2	105.2

Fuente: OICD: *Geographical distribution of fiscal Flows to developing countries*. París: OCDE, 1980/1983, págs. 42, 56, 60, 72, 76, 84, 92, 118, 168, 188, 190, 236, 268. 1986/1989, págs. 46, 64, 68, 84, 88, 100, 108, 110, 190, 224, 226, 286, 316.

Cuadro 41

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
 ESTRUCTURA DE LA ASISTENCIA OFICIAL AL
 DESARROLLO NETO SEGÚN PAÍSES DONANTES
 -Porcentajes del total-

1989	Estados Unidos		CEE		Japón		Organismos multilaterales		Total
	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980
Región de Estudio 98.3	11.2	9.8	39.7	43.5	10.2	23.5	33.2	21.4	94.3
Argentina 100.0	-5.4	-2.3	129.9	47.4	40.8	18.5	-73.9	34.0	100.0
Uruguay 100.0	0.0	-5.2	42.9	56.3	11.2	11.5	45.9	32.7	100.0
Chile 100.0	175.3	-46.8	-8.2	104.8	-25.8	29.5	-123.7	18.9	100.0
Colombia 100.0	-15.5	-37.1	39.4	80.8	4.8	15.2	64.7	27.2	100.0
Perú 100.0	26.1	11.8	52.6	61.1	5.5	9.1	13.1	14.0	100.0

Sigue.

...viene

1989	Estados Unidos		CEE		Japón		Organismos multilaterales		Total
	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980
Bolivia 100.0	23.5	15.7	20.8	28.8	11.3	21.1	41.8	31.3	100.0
Paraguay 100.0	0.0	1.1	23.3	15.6	54.1	78.5	17.4	4.2	100.0
Ecuador 100.0	0.0	9.4	39.9	54.1	9.9	15.2	49.8	21.3	100.0
Brasil 100.0	-38.6	-7.4	78.7	39.0	24.0	60.9	0.9	5.6	100.0
México 100.0	16.1	21.0	67.0	41.0	13.4	29.2	1.8	9.9	100.0
Venezuela NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Rep. Dominicana 100.0	28.8	37.3	15.8	31.3	0.6	15.6	53.4	16.7	100.0
Haití 100.0	33.3	33.9	19.6	34.1	2.1	5.6	40.2	31.0	100.0
Cuba 100.0	0.0	0.0	15.6	27.0	0.3	1.7	65.3	55.7	100.0

Fuente: OECD: *Geographical distribution of facial Flows to developing countries*. Paris: OCDE, 1980/1983, págs. 42, 56, 60, 72, 76, 84, 92, 118, 168, 188, 190, 236, 268. 1986/1989, págs. 46, 64, 68, 84, 88, 100, 108, 110, 190, 224, 226, 286, 316.

Cuadro 42

AMÉRICA DEL SUR, MÉXICO Y EL CARIBE MAYOR
 PARTICIPACIÓN EN LA AOD MUNDIAL SEGÚN PAÍSES DONANTES
 -Porcentajes del total dado por cada donante-

1989	Estados Unidos		CEB		Japón		Organismos multilaterales		Total
	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980
Región de Estudio 4.05	2.47	2.75	3.75	4.62	4.87	6.66	4.09	3.52	2.79
Argentina 0.19	-0.02	-0.03	0.04	0.12	0.05	0.07	0.06	0.11	0.3
Uruguay 0.08	0.00	-0.03	0.04	0.12	0.05	0.07	0.06	0.11	100.0
Chile 100.0	0.13	-0.39	-0.42	0.01	0.36	0.12	0.27	0.15	0.10
Colombia 0.26	0.14	-0.32	-0.37	0.35	0.30	0.21	0.15	0.75	0.16
Perú 0.59	0.65	1.21	0.53	1.05	1.04	0.55	0.41	0.34	0.37

Sigue.

... viene

1989	Estados Unidos		CEE		Japón		Organismos multilaterales		Total
	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980	1989	1980
Bolivia 0.49	0.93	0.92	1.01	0.35	0.70	0.96	1.37	0.91	1.18
Paraguay 0.09	0.20	0.00	0.01	0.07	0.08	0.82	1.07	0.07	0.03
Ecuador 0.13	0.34	0.00	0.22	0.18	0.48	0.23	0.36	0.30	0.29
Brasil 0.25	0.43	-0.76	-0.22	0.66	0.44	1.02	1.84	0.01	0.10
México 0.16	0.18	0.21	0.26	0.37	0.19	0.37	0.37	0.01	0.07
Venezuela NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Rep. Dominicana 0.36	0.31	0.82	0.79	0.19	0.25	0.04	0.33	0.86	0.21
Haití 0.30	0.43	0.80	0.79	0.19	0.25	0.04	0.33	0.86	0.21
Cuba 0.09	0.05	0.00	0.00	0.05	0.04	0.00	0.01	0.27	0.11

Fuente: OECD: *Geographical distribution of fiscal Flows to developing countries*. París: OECD, 1980/1983, págs. 42, 56, 60, 72, 76, 84, 92, 118, 168, 188, 190, 236, 268. 1986/1989, págs. 46, 64, 68, 84, 88, 100, 108, 110, 190, 224, 226, 286, 316.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE: AMÉRICA LATINA FRENTE A LA CRISIS DE LOS 80

- | | | |
|----|--|-----------|
| 1 | LA POLÉMICA DE LO INMEDIATO,
A PROPÓSITO DE LA HISTORIA | 15 |
| 2. | CAUSAS, EVOLUCIÓN Y EFECTOS DE LA CRISIS
EN AMÉRICA LATINA, UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO | 33 |
| 3. | EFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA | 47 |
| 4. | POLÍTICAS FRENTE A LA CRISIS, RESULTADOS
Y CONDICIÓN DE PAÍSES | 75 |

SEGUNDA PARTE: COSTA RICA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

- | | | |
|----|---|-----------|
| 5. | AUGE Y CRISIS DEL ESTADO BENEFADOR
EN COSTA RICA (1950-1980) | 89 |
|----|---|-----------|

6.	CAUSAS, EVOLUCIÓN Y EFECTOS DE LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA EN COSTA RICA.	101
	UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO	115
7.	EFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS EN COSTA RICA	131
8.	POLÍTICAS FRENTE A LA CRISIS	153
	CONCLUSIONES	167
	BIBLIOGRAFÍA	177
	ANEXO CUADROS ESTADÍSTICOS	

Impreso en San José, Costa Rica por:



EDITORAMA

Tel.: (506) 235-0302 • Fax: (506) 232-7878

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Sede Costa Rica