

LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA

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

LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA

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

CARLOS SOJO



320

S65g Sojo, Carlos

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

192 p.

ISBN 9977-68-065-5

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

200
100
C

Ilustración de la portada:

Paisaje Lacustre, 1994. Alejandro Aróstegui. Nicaragua

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

Editora:

Vilma Herrera

1

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Setiembre 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

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

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

Manuel Rojas B.
Junio de 1995

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

2. Una exploración sumaria de esta problemática, a partir de la observación de la evolución del déficit fiscal entre 1980 y 1994, se encuentra en Sojo (1995).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRIMERA PARTE

COSTA RICA EN LOS AÑOS DEL AJUSTE

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

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

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

a. Reestructuración productiva:

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1

**COSTA RICA: EXPORTACIONES,
IMPORTACIONES Y SALDO
1985-1992**
-Millones de dólares-

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

a. Datos de CEPAL

b. Preliminar.

Fuente: CENPRO

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

5. Cfr. Sojo, 1992.

b. Reforma del Estado

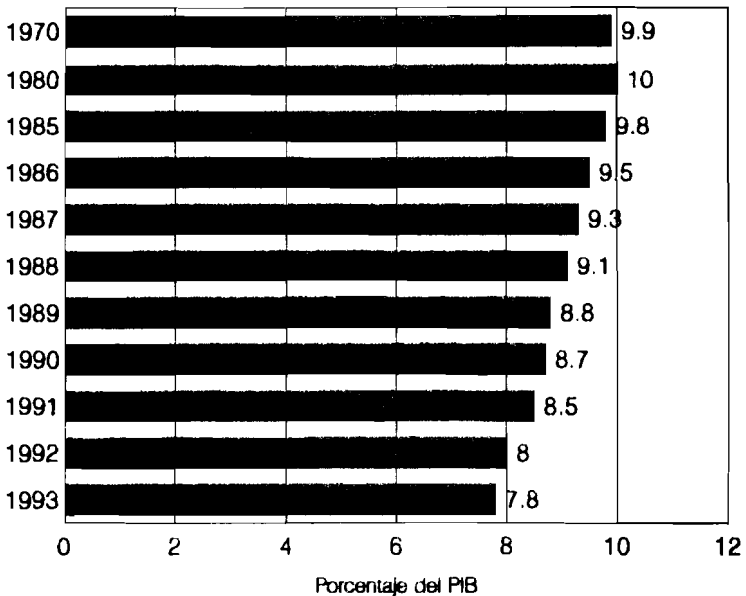
Hasta 1990, la reforma del Estado había implicado por lo menos tres acciones relevantes: a. En el campo de la privatización se realizaron procesos parciales en el sistema financiero, traslado al sector privado de actividades no estratégicas en ciertos servicios y privatización completa de las actividades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

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

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

Gráfico 1

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



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

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

7. Al respecto puede consultarse Solano Orfila, 1993.

Cuadro 2

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

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

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

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

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

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

c. Producción y finanzas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

IMPACTO SOCIAL

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

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

a. La inflación

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

-
9. Como hemos señalado en otro trabajo (Sojo, 1993), una de las razones para el retiro del financiamiento japonés a los PAE fue precisamente la retrógrada estructura tributaria del país.
 10. También es difícil estimar cuáles son los efectos positivos derivados de las políticas ofertistas y aperturistas. Esta afirmación es pertinente en tanto que los promotores del ajuste siempre se resisten a juzgar los efectos sociales negativos como resultados de tales políticas, mientras que no tienen reparos para reconocer los efectos positivos, por ejemplo Zuvekas (1992). Nuestra impresión es que existe una dificultad intrínseca para imputar defectos o virtudes a las políticas de ajuste porque ellas no han sido ejecutadas en una pizarra en blanco, en un espacio controlado, libre de toda contaminación proveniente de campos extraeconómicos.

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

IMPACTO SOCIAL

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

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

a. La inflación

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

9. Como hemos señalado en otro trabajo (Sojo, 1993), una de las razones para el retiro del financiamiento japonés a los PAE fue precisamente la retrógrada estructura tributaria del país.
10. También es difícil estimar cuáles son los efectos positivos derivados de las políticas ofertistas y aperturistas. Esta afirmación es pertinente en tanto que los promotores del ajuste siempre se resisten a juzgar los efectos sociales negativos como resultados de tales políticas, mientras que no tienen reparos para reconocer los efectos positivos, por ejemplo Zuvekas (1992). Nuestra impresión es que existe una dificultad intrínseca para imputar defectos o virtudes a las políticas de ajuste porque ellas no han sido ejecutadas en una pizarra en blanco, en un espacio controlado, libre de toda contaminación proveniente de campos extraeconómicos.

Cuadro 3

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

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

1. Preliminar.
2. Estimación.

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4
COSTA RICA:
INDICADORES DE INFLACIÓN

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

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

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

b. Los ingresos

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

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

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

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

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

Fuente: MIDEPLAN, 1992: Anexo 5.

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

Cuadro 6
COSTA RICA:
ÍNDICES DE SALARIOS PROMEDIO REALES POR SECTORES
-1980-1990-

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (85-90)	
Todos	89.6	71.6	79.1	85.4	95.4	98.8	98.0	96.7	100.3	104.0	
%cambio anual	-10.4	-18.0	7.5	6.3	10.0	3.4	-0.8	-1.3	3.6	3.7	8.6
Privado	92.3	77.2	86.6	94.1	104.0	106.6	106.4	103.6	106.5	109.4	
%cambio anual	-7.7	-15.1	9.4	7.5	9.9	2.6	-0.2	-2.8	2.9	2.9	5.4
Público	87.1	66.4	72.1	76.1	87.5	91.2	90.3	91.0	96.5	102.9	
%cambio anual	-12.9	-20.7	5.7	4.0	11.4	3.7	-0.9	0.7	5.5	6.4	15.4
Gbno. Central	80.6	60.8	62.7	68.0	71.6	75.2	75.2	73.4	75.5	81.5	
%cambio anual	-19.4	-19.8	1.9	5.3	3.6	3.6	0.0	-1.8	2.1	6.0	9.9
I. Autónomas	91.8	70.3	79.2	81.8	98.9	102.8	101.3	103.7	111.3	117.1	
%cambio anual	-8.2	-21.5	8.9	2.6	17.1	3.9	-1.5	2.4	7.6	5.8	18.2

Fuente: Academia de Centroamérica con base en datos de CCSS y MTSS
 Tomado de Zuvekas 1992:5.

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

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

Cuadro 7

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

1990	1991	1992
1.0	-5.3	4.7

Fuente: MIDEPLAN 1993b.

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

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

c. Pobreza

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

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

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

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

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

Cuadro 8

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

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

* Datos a julio.

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

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

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

Cuadro 9

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

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

Nota: No incluye servidoras domésticas y pensionistas.

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

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

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

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

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

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

Cuadro 10
COSTA RICA:
TASAS DE DESEMPLEO 1980-1991
-A julio de cada año-

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

Fuente: FNUAP-MIDEPLAN, 1993:69.

PROGRAMAS SECTORIALES

a. *Sector público: Privatización y movilidad laboral*

Privatización

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

Cuadro 10
COSTA RICA:
TASAS DE DESEMPLEO 1980-1991
-A julio de cada año-

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

Fuente: FNUAP-MIDEPLAN, 1993:69.

PROGRAMAS SECTORIALES

a. *Sector público: Privatización y movilidad laboral*

Privatización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**PRIVATIZACIÓN: ESQUEMA
PARA TOMA DE DECISIONES**

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

Tomado de Kikeri, Nellis y Shirley, 1992:5

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

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

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

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

Movilidad laboral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. *Políticas públicas en salud y educación*

Gasto Público en los sectores sociales

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

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

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

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

Cuadro 11

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

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

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

Fuente: FNUAP-MIDEPLAN, 1993:65.

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

Políticas de salud

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

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

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

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

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

Cuadro 12
COSTA RICA:
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS REALES
EN EL SECTOR SALUD 1980-1991
-Variación media anual-

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

Fuente: Güendel y Trejos, 1992:14.

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

Política de educación

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

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

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

Cuadro 13

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

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

Fuente: FNUAP-MIDEPLAN, 1993.

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

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

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

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

c. Política agraria

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

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

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

Cuadro 14

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d. *Política de apoyo a la microempresa*

Programa del Sector Social Productivo

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

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

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

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

PRONAMYPE

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

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

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

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

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

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

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

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

Programa de Apoyo a la Producción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e. Políticas de asistencia social

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

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

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

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

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

Bono y Cupón Alimentario

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

El Cupón Alimentario tenía el objetivo de:

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

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

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

Bono de Vivienda

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

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

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

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

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

Bono Escolar

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

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

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

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

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

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

BALANCE

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

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

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

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

BALANCE

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

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

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

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

24. Véase al respecto Román (1994).

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

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

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

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

SEGUNDA PARTE

GOBERNABILIDAD Y SECTORES POPULARES UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA

Conforme a los requerimientos de la investigación, la segunda etapa partió de la aplicación de una encuesta entre 1250 personas representantes de sectores sociales que, pertenecientes al campo de lo popular, expresaran dos modalidades de efecto derivadas de las políticas de reforma económica. Unos sectores se denominaron "emergentes" entendiendo por tales aquellos que se constituyen a partir de las políticas de reforma económica. Otros fueron calificados como grupos en "recomposición" que son atendidos sólo a partir de políticas de compensación social focalizadas y que pueden incluso verse afectados. Dentro de la primera categoría se estableció la necesidad de indagar la situación de los microempresarios y los campesinos productores para el mercado internacional. La segunda categoría comprendía a campesinos tradicionales, empleados públicos de salud y educación y vendedores callejeros. (FLACSO, 1993a).

Los entrevistados fueron indagados en torno a tres ámbitos problemáticos. Se les cuestionó sobre la dinámica sectorial, entendiendo por tal su particular relación con el Estado en tanto sectores específicos. Tal relación se fundamentó en la identificación de sus necesidades y problemas, su percepción sobre las respuestas del Estado ante tales necesidades y sus

expectativas de política, es decir, sus principales demandas al Estado.

Un segundo ámbito de indagación estuvo centrado en el examen de la percepción de los sectores respecto de la política social, con especial énfasis en las políticas de salud, educación y combate a la pobreza. Tal exploración se basó en el supuesto de que la construcción de la legitimidad desde la política social está fuertemente asentada en tales políticas, por un lado, y por el otro, en la evidencia que señala el recorte de los programas estatales en esos campos especialmente acentuado en períodos de ajuste estructural.

El tercer ámbito estuvo referido a la percepción de los sectores sobre aspectos generales de su relación con el sistema político, basados en la suposición de que la gobernabilidad de un sistema social puede asociarse tanto a la calidad de las respuestas materiales del Estado a las demandas sociales, como a la presencia de un conjunto de valores y creencias que consolidan o erosionan según el caso, la legitimidad del sistema político y de las relaciones del Estado con la sociedad civil.

Los datos de la encuesta fueron complementados con entrevistas a profundidad realizadas a dos dirigentes de nivel local o medio y un individuo no afiliado a ninguna organización, para cada uno de los sectores entrevistados, hasta completar 18 entrevistas. Estas entrevistas se realizaron en el mes de setiembre de 1994 y tuvieron como objetivo principal complementar algunas de las informaciones sobre la dinámica sectorial respecto de las cuales los datos de la encuesta no fueron lo suficientemente explicativos. Además se buscaba la opinión de los entrevistados sobre algunas de las hipótesis que se formularon a partir de los datos de la encuesta.

Finalmente, durante el mes de octubre del mismo año se realizaron reuniones de trabajo con grupos especializados a fin de recoger interpretaciones sobre las respuestas de los entrevistados a los temas de política social y cultura política. Los grupos de trabajo se definieron y organizaron a partir de cinco categorías: jóvenes, mujeres con perspectiva de género y traba-

jo de base, académicos, funcionarios de instituciones públicas y políticos.

Antes de examinar los resultados de la encuesta, se presentará un breve esbozo de la situación por la que atravesaba el país al realizarse el trabajo de campo.

LA COYUNTURA NACIONAL (NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1993)

El período durante el cual se aplicó el cuestionario a los diversos sectores sociales estuvo influenciado por el desarrollo de la campaña electoral en su fase final, previa a la celebración de los comicios generales el 6 de febrero de 1994. En términos generales la campaña había transcurrido en medio de un cerrado enfrentamiento entre las fuerzas políticas dominantes, el Partido Liberación Nacional (en la oposición) Partido Unidad Social Cristiana, caracterizado más por la denuncia personal y el ataque directo a la integridad moral de los contendores, que por el enfrentamiento de ideas alternativas respecto al desarrollo futuro de la sociedad costarricense. En una campaña que se ventiló mayoritariamente por la televisión, los aspirantes presentaron al electorado enemigos invisibles, solamente palpables en la retórica proselitista. Los liberacionistas, esperanzados en las glorias de su proyecto ideológico originario, enfrentaron un enemigo calificado de "neoliberal" cuya práctica gubernamental no se alejó significativamente de los derroteros fijados por los dos gobiernos del PLN que antecedieron a la administración Calderón. Los socialcristianos, además de luchar por presentar una figura peligrosa y sin mérito en el candidato de la oposición, se empeñaron al menos en sus pronunciamientos programáticos en luchar contra un liberacionismo estatizante, ignorando que el desmantelamiento de ciertas instituciones del Estado costarricense de los setenta, fue pensado y ejecutado en gobiernos de Liberación Nacional.

Otros tres rasgos de la campaña 93-94 que merecen destacarse y que estuvieron presentes en el período de aplicación de la encuesta se refieren a: a. las promesas, b. las encuestas y c. el papel del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

En lo que respecta a las promesas, debe indicarse que ambos partidos se embarcaron en una carrera de ofrecimientos particulares a los grupos de población pobre que aunque iniciada por los socialcristianos, contó también con la activa participación de oferentes liberacionistas. De particular relevancia fue el ofrecimiento y entrega de documentos que testimoniaban el compromiso del candidato para convertirlos en bonos de vivienda en un eventual gobierno suyo.

Como no se había visto desde las elecciones de 1966, la última carrera electoral fue extraordinariamente cerrada. Las encuestas divulgadas semana a semana por los diferentes medios de comunicación indicaban un virtual empate, dado que las diferencias entre los candidatos empezaban a ser sistemáticamente menores al margen de error. Este clima de empate generado por las encuestas, no dejaba tampoco de señalar una ligera ventaja del candidato liberacionista que se pronunciaba conforme se observaba la filiación partidaria. Es así como en la encuesta publicada el 22 de noviembre por la firma CID-Gallup otorgaba una ventaja de Figueres sobre Rodríguez de 1.1% mientras que la ventaja del PLN sobre el PUSC era de 9.3%.

Una campaña llena de ofrecimientos populistas y cerrada al extremo del empate fue acompañada de una actuación sui géneris del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El TSE que en tiempos de campaña electoral se convierte prácticamente en el primer poder de la república, nunca había sido tan cuestionado en sus actos como en esta campaña. A las disposiciones del TSE orientadas a "controlar" el tono y contenido de la campaña publicitaria se les acusó de inquisidoras y censura previa. El TSE había prohibido la circulación de propaganda que denunciara la integridad moral de los candidatos a partir de informaciones falsas o sacadas de contexto, en un claro intento por corregir los excesos de los socialcristianos en torno al caso Chemise (la denuncia de participación del candidato

Figueres en un escuadrón de la muerte en la década de los setenta) y de los liberacionistas en torno a las acciones empresariales de Miguel Ángel Rodríguez y sus problemas judiciales con el servicio de aduanas de los Estados Unidos. Pese a ello, al final de la campaña estuvo bastante claro que ninguno de tales argumentos resultó central en las preferencias del electorado, posiblemente más relacionadas con la percepción positiva de la gestión económica de la Administración Calderón y la fortaleza histórica del PLN como partido de oposición consolidado.

a. Dinámica económica social

Aunque la entrega de los aguinaldos y la cercanía de las vacaciones y festejos de navidad y año nuevo minimizan las tensiones sociales en este país, el período en cuestión estuvo marcado por una situación de inestabilidad en algunas entidades públicas, en especial de salud y telecomunicaciones y por los regulares enfrentamientos del magisterio con el gobierno.

En el marco de una campaña electoral que juzgaba la política económica del Gobierno, la Iglesia Católica dio a conocer una carta pastoral en la que denunciaba una política económica que no se traduce en "desarrollo de los costarricenses pues la distribución de la riqueza no es repartida adecuadamente". La Carta pastoral instó a mejorar los servicios médicos suministrados por la entidades públicas y "devolverle a la salud pública el nivel de eficacia que el país demanda". (*La Nación*, 22 de noviembre de 1993, pág.8A). El llamado de la Iglesia Católica al mejoramiento de la situación de la salud respondía a la preocupación generalizada por el deterioro en las condiciones de vida de la población debido a la aparición de enfermedades infecto-contagiosas. Tal situación fue atribuida por voceros del PLN a la disminución del gasto en salud a partir de 1990 según lo denunció el jefe de la bancada liberacionista en el Congreso.

Desde el punto de vista de las condiciones ambientales de vida de la población y el debate político-electoral, cobró fuerza en estas fechas la polémica en torno a la instalación de un nuevo relleno sanitario para el área metropolitana en la región del Pacífico Central. Mientras el gobierno buscaba sortear los atrasos en la construcción del nuevo relleno, que argumentos políticos de la oposición y de estudios técnicos consideraban inapropiada, las comunidades afectadas tanto por el actual relleno como por la instalación de uno nuevo presionaban a los candidatos a ofrecerles soluciones aceptables. Las prórrogas han continuado, y a la fecha el terreno de Esparza ha sido invadido por precaristas lo que complica aún más la situación. Pese a que el gobierno de Figueres se comprometió a no trasladar el relleno a Esparza y ante el agotamiento del botadero de Río Azul, todavía no se perfilan soluciones alternativas.

Por otra parte, la dinámica laboral se caracterizó por un movimiento de protesta, con paros parciales y progresivos, convocados por el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas, SIPROCIMECA, en procura de una equiparación de sus salarios con los salarios de los médicos. Este sindicato agrupa a profesionales como odontólogos, microbiólogos y farmacéuticos, entre otros. Como respuesta al movimiento la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) contrató temporalmente servicios privados de laboratorio y farmacia. El paro de los trabajadores de SIPROCIMECA fue precedido por un movimiento de protesta dirigido por los afiliados a distintas organizaciones gremiales del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en oposición a los esfuerzos de algunos sectores políticos y empresariales por legalizar la explotación privada de la telefonía celular, anteriormente considerada inconstitucional. Posteriormente se sabrá de presiones del gobierno de los Estados Unidos para evitar el desmantelamiento de las empresas privadas que varios años atrás han venido desarrollando el negocio de la telefonía celular. A fin de cuentas el ICE anunció que desarrollará el servicio por su propia cuenta y con tarifas más atractivas que las de las empresas privadas.

Finalmente, el período reseñado estuvo marcado por la discusión en el entorno legislativo de un nuevo proyecto de ley de auxilio de cesantía que entre otras medidas establece la ruptura del tope de los 8 años y la administración privada de los fondos generados por los recursos de cesantía depositados por los patronos. El proyecto altamente polémico enfrentó a sindicatos con empresarios y solidaristas, polémica que al final obligó al presidente Calderón a anunciar que tal proyecto sería enviado a la Asamblea Legislativa después de las elecciones a fin de despolitizar su discusión.

GOBERNABILIDAD Y SECTORES POPULARES: UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA

En este capítulo se presentan los resultados de la encuesta complementados con la información de las entrevistas y los grupos de trabajo. A fin de ofrecer una panorámica más apropiada de los aspectos que a nuestro juicio se destacan presentamos, en primer lugar, las características generales de los sectores entrevistados. En segundo lugar, un análisis de la situación económica de los entrevistados a partir de lo que denominamos la dinámica de los ingresos. En tercer lugar se analiza la problemática sectorial. En cuarto lugar se exploran los resultados relativos a la percepción de los entrevistados sobre las políticas de salud, educación y combate a la pobreza y, en quinto lugar, se examina el resultado de la encuesta respecto a los temas de cultura política.

a. Ubicación sociodemográfica

Los entrevistados se distribuyeron en segmentos no proporcionales de 250 personas para cada uno de los cinco sectores.

Finalmente, el período reseñado estuvo marcado por la discusión en el entorno legislativo de un nuevo proyecto de ley de auxilio de cesantía que entre otras medidas establece la ruptura del tope de los 8 años y la administración privada de los fondos generados por los recursos de cesantía depositados por los patronos. El proyecto altamente polémico enfrentó a sindicatos con empresarios y solidaristas, polémica que al final obligó al presidente Calderón a anunciar que tal proyecto sería enviado a la Asamblea Legislativa después de las elecciones a fin de despolitizar su discusión.

GOBERNABILIDAD Y SECTORES POPULARES: UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA

En este capítulo se presentan los resultados de la encuesta complementados con la información de las entrevistas y los grupos de trabajo. A fin de ofrecer una panorámica más apropiada de los aspectos que a nuestro juicio se destacan presentamos, en primer lugar, las características generales de los sectores entrevistados. En segundo lugar, un análisis de la situación económica de los entrevistados a partir de lo que denominamos la dinámica de los ingresos. En tercer lugar se analiza la problemática sectorial. En cuarto lugar se exploran los resultados relativos a la percepción de los entrevistados sobre las políticas de salud, educación y combate a la pobreza y, en quinto lugar, se examina el resultado de la encuesta respecto a los temas de cultura política.

a. Ubicación sociodemográfica

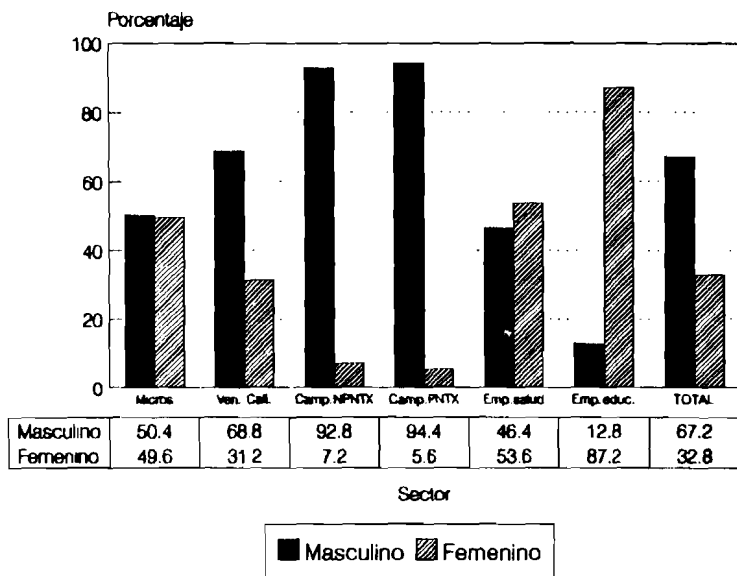
Los entrevistados se distribuyeron en segmentos no proporcionales de 250 personas para cada uno de los cinco sectores.

El sector de empleados públicos se subdividió en dos grupos de 125 personas en los sectores de salud y educación.

En el gráfico 2 se observa la distribución por sexo de los entrevistados. En términos generales se entrevistaron 840 hombres (67.2%) y 410 mujeres (32.8%). Se observa una fuerte presencia de mujeres en el grupo de empleadas públicas de educación, semejante a la mayoritaria presencia de hombres en los dos grupos de campesinos (solo se entrevistaron 32 mujeres en esos dos sectores). Respecto a la distribución de los entrevistados por sexo y rango de edad (gráfico 3), tenemos que mientras la presencia de mujeres tiende a ser mayor en el rango de 25 a 44 años de edad, la relación se invierte en el caso de los dos rangos superiores donde la presencia de hombres tiende a aumentar.

Gráfico 2

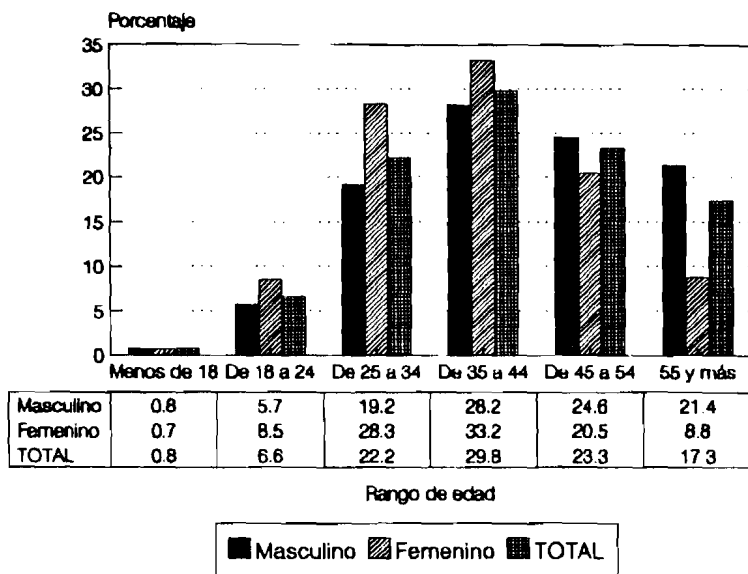
**DISTRIBUCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS
POR SEXO Y SECTOR DE ACTIVIDAD**



Fuente: Encuesta FIACSO-CR, Nov.-dic. 1993

Gráfico 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS POR SEXO Y RANGO DE EDAD



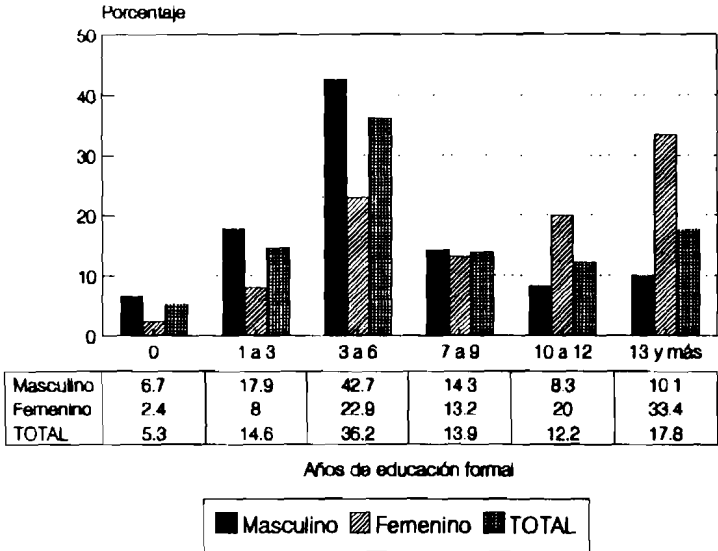
Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

En relación con la escolaridad (gráfico 4), la mayoría de los hombres se concentró en el rango de 3 a 6 años de educación formal (42.7%), mientras que la mayor concentración de mujeres (33.4% de los casos entrevistadas) reportaron más de 13 años de educación formal. Esta situación si bien asociada a la mayor presencia relativa de mujeres en los sectores que mostraron mayor escolaridad (empleados públicos y microempresarios), se corresponde bien con una tendencia nacional que demuestra mayores niveles de educación formal en las mujeres, al menos en los niveles de secundaria completa y educación parauniversitaria.²⁵

25. Según datos de FLACSO (1993b), las mujeres representaron en 1992 el 55.6% de las personas con secundaria completa y el

Gráfico 4

DISTRIBUCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS POR SEXO Y ESCOLARIDAD



Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

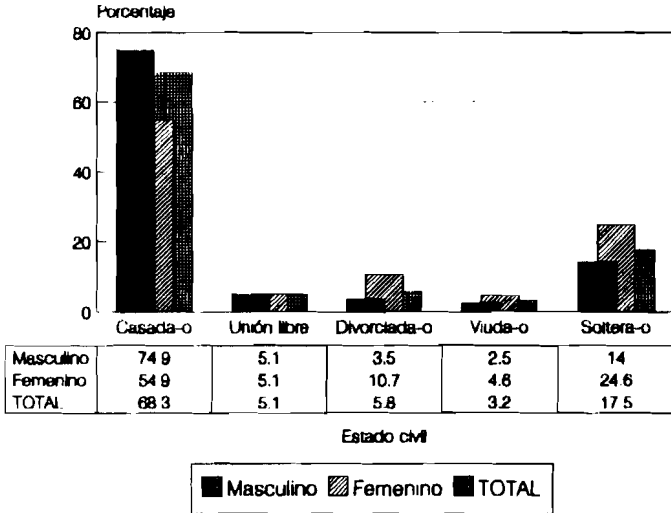
Para ambos sexos la mayoría de los entrevistados se declaró en estado civil "casado" (gráfico 5), aunque las mujeres se reportaron solteras y divorciadas en mayor proporción que los hombres.

Consultados sobre la relación con el jefe de familia (gráfico 6), cerca del 90% de los hombres se consideró jefe, en contraste con el 34.4% de las mujeres que así se definieron. De ellas, el 49% declaró a su cónyuge el jefe de familia.

52.6% de las personas con educación para-universitaria. Fueron sin embargo superadas ligeramente en cuanto a educación universitaria y superaron a los hombres en el nivel de 0 grados de educación formal.

Gráfico 5

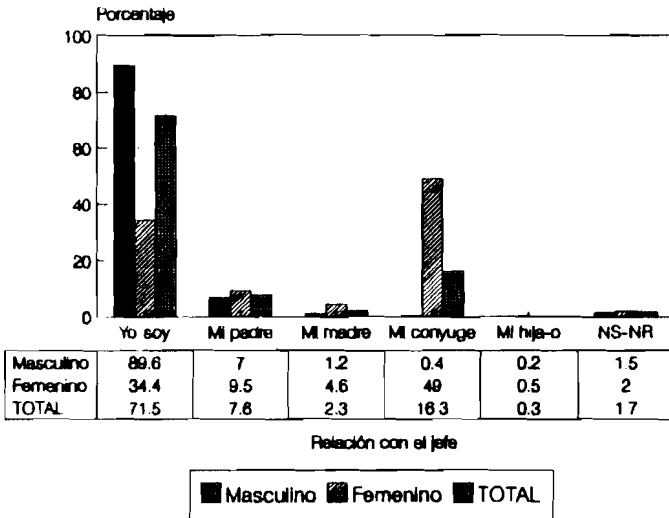
DISTRIBUCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS POR SEXO Y ESTADO CIVIL



Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

Gráfico 6

¿QUIÉN ES EL JEFE DE SU FAMILIA?



Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

b. *Percepción de la situación económica*

Ingresos y economía familiar

En términos generales, la mayoría de los entrevistados ubicaron sus niveles de ingreso familiar entre 1 y 1.5 salarios mínimos (45.8%). Poco más de la cuarta parte de los entrevistados (26.6%) se ubicó entre 1.5 y 3 salarios mínimos y aproximadamente la quinta parte se colocó en nivel de ingreso familiar superior a 3 salarios mínimos. Se observó una relación significativa entre el nivel de ingreso y el sexo debido a que las mujeres tienden a señalar ingresos familiares mayores (33.7% señalaron ingresos de más de 3 salarios mínimos en contraste con el 13.1% de los hombres). Esta situación puede estar asociada a dos factores: el primero es la mayor concentración de mujeres en los grupos de empleados públicos y microempresarios que a su vez son los grupos que reportan mayores ingresos, en contraste con los hombres que se concentran más en los grupos campesinos que reportan menores ingresos. El segundo factor es que en mayor proporción los hombres se reportaron como jefes de hogar (del total de hombres el 89.6% son jefes de hogar en contraste con una proporción de 34.4% de jefas para el total de las mujeres) lo que sugiere que posiblemente el ingreso de las mujeres, en esta muestra, es complementado con el de otros miembros del núcleo familiar con mayor frecuencia que en el caso de los hombres.

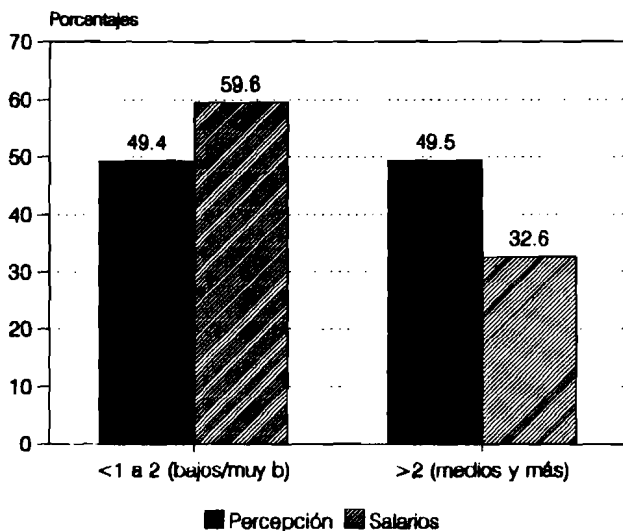
Los niveles de ingreso familiar concuerdan con la percepción cualitativa del ingreso en una escala de cinco puntos que va de muy altos a muy bajos, lo que significa que en general la gente "cree" que sus ingresos son bajos, medios o altos, cuando efectivamente lo son. Por ejemplo, el 67.7% de los que declararon ingresos superiores a 3 salarios mínimos se ubicaron en la casilla de ingresos medios, mientras que el 39.8% de los que reportaron ingresos inferiores a 1 salario mínimo se ubicaron

en la casilla de ingresos muy bajos.²⁶ Pero como se observa en el gráfico 7 la percepción de ingresos tiende a ser un poco más optimista que lo que la ubicación en la escala de salarios mínimos permitiría. Mientras alrededor del 60% del total de entrevistados informó ingresos familiares de menos de 1 a 2 salarios mínimos, una proporción de poco menos del 50% se colocó en la escala cualitativa en niveles de ingreso "bajos y muy bajos". Por el contrario, mientras 32% de los entrevistados reportaron ingresos mayores a 2 salarios mínimos, cerca del 50% se colocó en niveles de ingresos medios. Lo que se ve es que mientras la percepción de ingresos "bajos y muy bajos" es inferior a la cantidad de personas que *podrían* efectivamente percibir ingresos familiares de esa dimensión, lo contrario ocurre cuando se observa que las personas *se ubican* en ingresos medios y más altos en mayor proporción que la cantidad de personas que reportaron ingresos que podrían ubicarse en categoría de "medios y más". Se observó, además, una mayor tendencia de los hombres respecto de las mujeres a ubicarse en niveles de ingreso familiar "muy bajo" (20.2% contra 14.6% respectivamente).

Sectorialmente se observan ingresos superiores en las submuestras de microempresarios y empleados públicos (Cuadro 15). Del mismo modo, la percepción cualitativa de los ingresos

26. Lo sorprendente sin embargo es que un considerable 22.3% de los entrevistados que reportaron menos de un salario mínimo de ingreso familiar se ubicaran en la casilla de ingresos medios. Esto puede indicar que en algunos casos las familias de muy bajo ingreso tienden a autovislumbrarse en categorías sociales superiores, posiblemente en referencia a "otros más pobres". Esta suposición puede explorarse más en tanto que una percepción de ingresos superior a los ingresos reales, posiblemente tenga un efecto en las demandas de atención por parte del Estado o en sus aspiraciones de mejoramiento personal y familiar, siendo en cierto modo también una medida de satisfacción. Lo contrario no sucede, es decir que a mayor ingreso más insatisfacción, pues el 53% de los entrevistados con ingreso familiar de 2.5 a 3 salarios mínimos y el 67.7% de los que reportaron ingresos superiores a 3 salarios mínimos, se ubicaron en la categoría de ingresos medios.

Gráfico 7

RELACIÓN DE SALARIOS Y PERCEPCIÓN DE INGRESOS
-Porcentajes-


Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

Cuadro 15

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS POR SECTOR
-Relativos-

	SALARIOS MÍNIMOS						TOTAL
	Menos de 1	1 a 1.5	1.5 a 2	2 a 3	3 y más	NS-NR	
Microempresarios	10.8	16.8	18.0	15.6	27.2	11.6	100.0
Vendedoras	29.2	39.2	9.6	6.0	4.0	12.0	100.0
CNPNTX	34.0	30.8	12.4	9.6	8.4	4.8	100.0
CPNTX	27.2	33.2	15.2	8.4	6.8	9.2	100.0
Emp.salud	0.8	10.4	20.0	27.2	41.6	0.0	100.0
Emp.educ.	1.6	2.4	7.2	21.6	64.0	3.2	100.0
Total	20.5	25.3	13.8	12.8	19.8	7.9	100.0

Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

familiares se coloca mayoritariamente, en esos casos, en ingresos medios. Solamente en el caso de los empleados públicos de salud (EPS) se observa relación de dependencia entre la variable sexo y el nivel de ingresos, atribuible en igual forma que la muestra general, a reportes de ingreso familiar superiores en el caso de las mujeres.

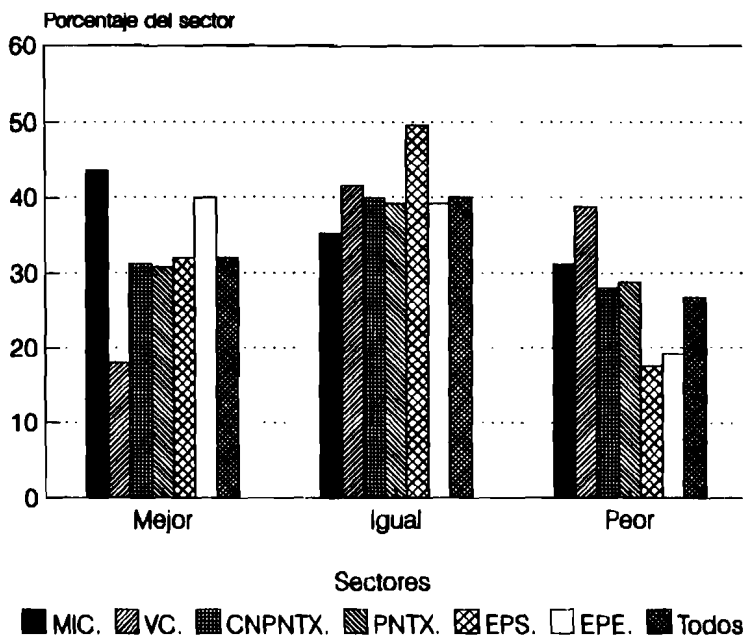
Hasta aquí importa destacar, además de las características sectoriales que señalan mayores niveles de ingresos entre empleados públicos y microempresarios respecto a los demás sectores, la congruencia efectiva entre la percepción de los ingresos y el reporte cuantitativo de ingresos familiares. Se observa un comportamiento superpuesto de las dos variables para la muestra total lo que indica que la población entrevistada se "reconoce" en un estrato social que más o menos se corresponde con sus niveles de ingresos. Las irregularidades observadas tienden a la *sobreestimación* de los ingresos por ubicación en categorías de estratificación superior a la que podría indicar el nivel cuantitativo de ingresos.

El dinamismo de la situación económica

Cuestionados sobre la evolución de la situación económica de su familia en los últimos tres años, los entrevistados se concentraron mayoritariamente en señalar que la situación ha permanecido igual (40.1%). El 32% consideró que había mejorado y solamente el 26.7% afirmó haber empeorado. El comportamiento sectorial reproduce nuevamente la agrupación observada en los niveles de ingreso, observándose una mayor concentración de percepciones de "empeoramiento" de la situación económica familiar entre los grupos campesinos y de vendedores callejeros, que son los de menor ingreso relativo, en contraste con una mayor concentración de percepciones de "mejoramiento" entre los empleados públicos y los microempresarios (Gráfico 8). En ningún caso se observaron relaciones de

Gráfico 8

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA FAMILIA EN LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS



Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

dependencia entre la percepción sobre la evolución de la situación económica familiar y el sexo y la relación con el jefe de hogar de los entrevistados.

La percepción de la situación económica *de la familia* aparece estadísticamente relacionada con la intención de voto de los entrevistados en las elecciones del 6 de febrero de 1994. Ello quiere decir que en una proporción significativa de los casos, los entrevistados que aseguraron votarían por el PLN indicaron empeoramiento de la situación económica de la familia en los últimos tres años, mientras que la mayoría de los adherentes al partido en el poder, aseguraron que su situación mejoró.

Consultados sobre la evolución de la situación económica *del país*, los datos muestran fuerte dependencia con la intención de voto para el total de la muestra. Aunque con menor intensidad, la percepción sobre la situación económica del país parece estar relacionada con el sexo, en tanto que las mujeres tienden, en mayor proporción que los hombres, a considerar que la situación ha empeorado (44.4% contra 34.8% respectivamente). Tanto para hombres como para mujeres se observa que la percepción sobre la situación económica del país está fuertemente relacionada con la intención de voto por partido. Sectorialmente, en todos los casos se observa fuerte dependencia entre las dos variables, con la excepción de la submuestra de empleadas públicas de educación.

Los entrevistados fueron consultados sobre las razones que explican el cambio en la situación económica de su familia. De los que afirmaron que su situación familiar *mejoró* en los últimos tres años, el 42.5% atribuyó la mejoría a razones asociadas con el esfuerzo individual o familiar y el 27.8% a aumentos de ingreso o salarios. *Solamente el 8.4% asoció el mejoramiento de su situación económica familiar a acciones de gobierno.* Estas percepciones no muestran relación de dependencia con el sexo, aunque si se observan diferencias sectoriales significativas en el caso de los productores agrícolas no tradicionales y los empleados públicos de salud. En ambos casos la mayor concentración de respuestas se observa en la categoría de aumento de ingresos o salarios y no en esfuerzo familiar o personal.

En cuanto a los entrevistados que aseguraron que su situación es *igual* a la de hace tres años, la razón principal se relaciona con el efecto de compensación entre los aumentos de ingreso y la inflación (46.1%), la segunda causa es tautológica, es decir que según el 23.9% de los entrevistados que contestaron, la situación económica de su familia ha permanecido igual porque "todo es igual que antes". El 15% atribuyó el estancamiento a su esfuerzo personal o familiar y solamente el 4.3% lo asoció a actividades públicas, en este caso, promotoras de "estabilidad económica". En este caso las respuestas son inde-

pendientes del sexo o la categoría sectorial de los entrevistados, aunque en el caso de los empleados públicos la concentración de respuestas relativas a la compensación de ingresos y gastos es bastante mayor que el promedio: 61.4% en salud y 53.1% en educación.

Finalmente, en lo concerniente a los entrevistados que contestaron que la situación económica de su familia ha empeorado y que señalaron causas de empeoramiento (318 casos), el 60.7% lo atribuyó al alto costo de la vida y los bajos ingresos, el 15.1% a problemas específicos del sector (malas cosechas, malos precios, malas ventas, etc.). El 8.5% atribuyó expresamente su situación al "mal gobierno". Igual que en los casos anteriores el comportamiento de la variable es independiente del sexo. Por otro lado los empleados públicos muestran, al igual que en el caso anterior, una mayor concentración de respuestas en razones de alto costo de la vida y bajos ingresos: 90.9% en el caso de salud y 82.6% en educación.

Cuadro 16

**RAZONES DE EMPEORAMIENTO DE LA
SITUACIÓN ECONÓMICA FAMILIAR POR SECTOR**
-Relativos-

	SECTORES						TOTAL
	Mic.	Vend.	CNPNTX	CPNTX	E.salud	E.educ.	
Costo de vida	58.7	59.3	57.4	50.0	90.9	82.6	60.7
Mal Gobierno	10.9	13.2	4.4	5.9	9.1	4.3	8.5
Crédito e intereses	0.0	1.1	5.9	4.4	0	0	2.5
Crisis económica	2.2	5.5	0	1.5	0	4.3	2.5
Prob.secto- riales	17.4	6.6	22.1	27.9	0	0	15.1
Otros	10.9	14.3	10.3	10.3	0	9.7	10.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

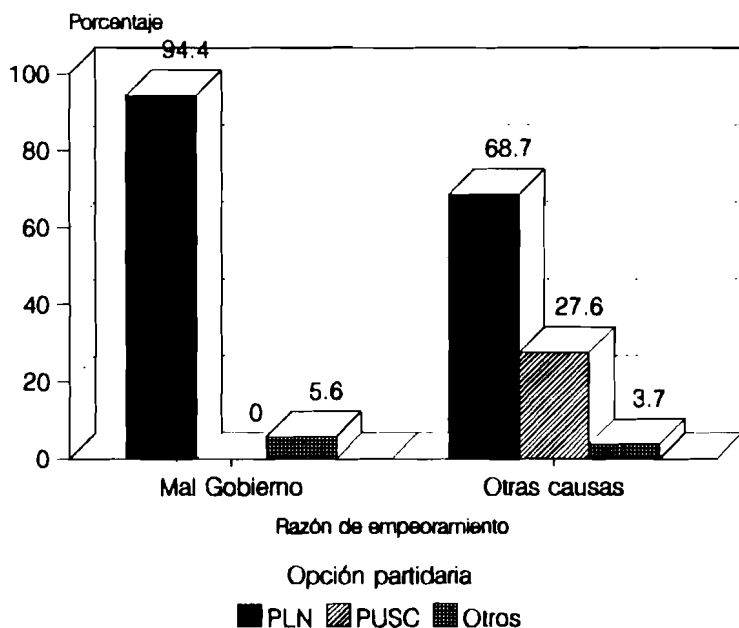
Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

Es notorio que las razones de mejoramiento sean atribuidas más al esfuerzo propio que a la acción gubernamental, mientras que las de empeoramiento aunque aparecen mayoritariamente asociadas al alto costo de la vida (lo que podría interpretarse como un juicio sobre la política pública), sólo en una pequeña proporción aparecen expresamente asociadas al "mal gobierno". De lo anterior se desprende una hipótesis que continuaremos examinando a lo largo del análisis de los datos: Desde la perspectiva de la población, se establece una suerte de distancia entre los efectos de la política gubernamental y la política misma. Dicho de otro modo, el "gobierno" (predominantemente comprendido como el Poder Ejecutivo) aparece libre de imputación como causa de deterioro o mejoramiento de la situación económica familiar. Cuando existe imputación, es porque hay intervención de otros factores como la pertenencia partidaria o gremial o, en el caso de este estudio, la intención de voto. Siendo así habría que esperar que en la mayoría de los casos en que hay imputación directa al gobierno (positiva o negativa) existe asociación significativa con la intención de voto por la oposición o el partido en el poder. Del mismo modo resultaría relevante observar que, en proporción significativa, los que atribuyen la mejoría al esfuerzo familiar se ubican de forma independiente a esa variable en cualquiera de las dos opciones políticas mayoritarias.

Agrupando para las respuestas de los entrevistados relacionadas directamente con la acción pública (respuestas tipo mal gobierno, estabilidad económica) en los casos en que se observa mejoramiento de la situación económica familiar tenemos que la mayoría de las imputaciones a la acción del gobierno provienen de adherentes al partido en el poder, aunque siendo escaso el número la diferencia con los partidarios del PLN es también pequeña. Más evidente resulta la dependencia entre las causas de la acción gubernamental con la intención de voto en el caso de los entrevistados que afirmaron que su situación económica familiar empeoró a causa del "mal gobierno" (Cfr. Gráfico 9). De éstos ninguno mostró preferencia por el partido en el poder. De ello puede deducirse que, como es previsible,

Gráfico 9

**RELACIÓN DE CAUSAS DE EMPEORAMIENTO
ECONÓMICO E INTENCIÓN DE VOTO**



Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

quienes se han sentido afectados directamente por la acción del gobierno apoyan opciones políticas de oposición, mientras que quienes creen haberse beneficiado de políticas gubernamentales solo muestran una leve inclinación a favorecer la continuidad del grupo en el poder. En este caso, posiblemente intervienen otros factores asociados como la tradición política familiar o el apoyo a la alternabilidad en el poder de las fuerzas políticas dominantes.

Por otra parte quienes afirman que el esfuerzo familiar es responsable de la mejoría en su situación económica, tenemos

que la mayoría (50.5%) manifestaron apoyo al PLN mientras que el 40.4% aseguró votaría por el PUSC. En el caso de los que votarían por el PLN y aseguraron que su situación económica familiar mejoró el 54.9% lo asoció al esfuerzo personal y familiar, proporción que baja a 34.5% en el caso de los adherentes al PUSC. Aunque menor, nótese sin embargo, que la imputación a causas familiares en este caso es también alta. Estas opiniones recogidas en un momento de relativa pasividad política podrían haber proyectado reacciones frente a la situación económica y social de los sectores entrevistados ante los efectos derivados de las políticas gubernamentales. Sin embargo, en un período de agudo enfrentamiento electoral, en una población altamente dividida entre las dos fuerzas políticas mayoritarias, se ve que las opiniones y percepciones sobre su situación económica y social están fuertemente influenciadas por las visiones partidarias y que tal influencia puede incluso inducir percepciones negativas de la gestión gubernamental aún cuando, por ejemplo, los ingresos familiares sean crecientes.²⁷ Los datos permiten observar que la crítica al Gobierno como causante del deterioro en la situación económica de la familia está fuertemente inducida por la opción partidaria del entrevistado.

Esta cuestión puede conducir a diversas interpretaciones: por ejemplo puede señalarse que la preferencia política determina la valoración de la situación económica, o que por el contrario la valoración de la situación económica determina la preferencia política. Las implicaciones de la respuesta a tal disyuntiva son fundamentales porque en el primer caso se trata de una imposición del gregarismo político sobre las dimensiones sociales estructurales, mientras que en el segundo caso se asistiría a un comportamiento político "racional" es decir proveniente de la valoración en la práctica de los pros y contras de

27. Las respuestas demuestran que una política de salarios mínimos crecientes, por ejemplo, no es considerada como factor de mejoría o estabilización económica, mientras que lo contrario, es decir alta inflación con salarios bajos o decrecientes si es mayoritariamente considerada como causa de empeoramiento económico.

un determinado grupo político.²⁸ Por otro lado está la cuestión del grado de "contaminación" que introduce la coyuntura electoral en tales respuestas. Aunque es evidente que tal situación existe, sostenemos que la fortaleza de la institución electoral y el acendrado bipartidismo son componentes fundamentales del régimen político costarricense, cuya importancia se observa de forma más transparente en las cercanías del proceso electoral.

c. *Percepciones, reacciones y demandas de política sectorial*

Este estudio se desarrolló sobre la base de un supuesto de intereses y opiniones comunes y diferenciadas. La dinámica de cada uno de los sectores estudiados en su relación con el Estado origina percepciones diferentes sobre la política pública y sus efectos en las condiciones de vida y de trabajo de la población. Los cinco sectores entrevistados fueron consultados sobre tres aspectos: a. El diagnóstico de su situación por medio de la identificación de los principales problemas que los afectan, b. la percepción de la acción gubernamental respecto de tales problemas y c. sus particulares demandas de política gubernamental. Dado que la problemática sectorial es siempre diferente (aún en los casos en que podrían encontrarse fuertes similitudes, tales como los grupos campesinos o los dos sectores de empleados públicos), se optó por su presentación diferenciada.

28. Aplicando el coeficiente Lambda de Goodman y Kruskal el resultado indica que la reducción en el error derivada del uso de intención de voto como predictor de las razones de empeoramiento o como variable dependiente es 0, lo cual significa que no hay relación de dependencia entre las variables si se busca "predecir" valores de una con la otra.

La problemática de los microempresarios

La muestra de microempresarios entrevistados se extrajo de listados de beneficiarios de crédito de los dos programas oficiales del gobierno. Se entrevistó un total de 124 (49.6%) mujeres y 126 (50.4%) hombres, localizados en las provincias de Alajuela (29.2%), Cartago (20%), Heredia (34%) y San José (16.8%). Las áreas de actividad fueron comercio (45.2%), manufactura (26.4%), servicios (15.6%) y otros (12.8%).

El 55.2% no tiene ningún empleado remunerado, el 38.4% reportó tener menos de 5 empleados y el 5.6% indicó tener de 5 a 9 empleados remunerados. En cuanto al nivel de organización gremial, el 84.4% de los entrevistados afirmó no pertenecer a ninguna organización de microempresarios, proporción que los convierte en el más desorganizado de los sectores entrevistados.

Consultados sobre los principales problemas que afrontan²⁹, los microempresarios concentraron sus preocupaciones en problemas de "crédito y tasas de interés" (24.6%), "altos precios de insumos, costos de producción y cargas sociales" (17.9%) y "muchoa competencia" (9.1%). Profundizando en las entrevistas a dos dirigentes de organizaciones de microempresarios³⁰ no centraron su atención en la definición de problemas

29. Los entrevistados de todos los sectores pudieron señalar un máximo de tres problemas, sin orden de prioridad. Eso hace un total de 750 problemas posibles en cada uno de los sectores. Para su ponderación se eliminaron las respuestas "No sabe-No responde". Se procedió de esa forma dado que las proporciones de no respuesta aumentan considerablemente en el señalamiento de segundos y terceros problemas y un problema específico ubicado en la casilla 1, no es necesariamente más importante que cuando el mismo problema se ubica en las casillas 2 o 3. Los porcentajes, consecuentemente, se refieren al total de los problemas señalados por los entrevistados de cada sector y no al total de entrevistados.

30. Las organizaciones son la Asociación Nacional de Grupos Productivos Femeninos (ASONAGAF) y la Cámara Nacional de Microempresas Turísticas (CANAMET).

en los aspectos estrictamente financieros. Aunque los mencionaron, las dirigidas entrevistadas señalaron en primer lugar la presencia de problemas de mercadeo. Una dirigente dedicada a actividades hoteleras consideró fundamental "...resolver lo de la comercialización porque resolviendo eso se resuelve el ingreso y con un buen ingreso se resuelven otras cosas."

Cuadro 17

¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES QUE ENFRENTAN LOS MICROEMPRESARIOS?

	Abs.	%
Crédito y tasas de interés	114	24.6
Altos precios de insumos costos y cargas sociales	83	17.9
Otros	82	17.8
Mucha competencia	42	9.1
Falta de recursos económicos	39	8.4
Pocas ventas-clientela	37	8.0
Alto costo de la vida	27	5.8
No hay ayuda del Gobierno	24	5.2
Poco control de precios y margen de utilidad	15	3.2
TOTAL	463	100.0

Fuente: Encuesta FLACSO-CR, Nov.-dic. 1993

Casi tres cuartas partes de los entrevistados (72.9%) consideraron que el Gobierno *no* ha tomado medidas para resolver esos problemas. Del grupo que afirmó lo contrario (13.7%), el 32.3% no supo identificar o no respondió a la pregunta de cuáles medidas habría tomado el gobierno y el 26.5% mencionó mayor disposición de crédito.

Consultados sobre las medidas que debería ejecutar el gobierno, del total de respuestas efectivas³¹ nuevamente la

31. Los entrevistados fueron consultados sobre un máximo de 3 demandas específicas al gobierno. Descontando los casos de quienes afirmaron no tener problemas se disponía de una cantidad de 741 demandas posibles. Dado que se obtuvieron

mayoría de las demandas específicas (32%) se concentraron en aspectos de política crediticia (mayor disposición de crédito, menores intereses y mayor facilidad de tramitación); 15.7% demandó "mayor apoyo para la microempresa", 10.7% exigió políticas orientadas a "bajar precios de venta y de insumos de producción". Las dos dirigidas entrevistadas además demandaron capacitación en las ramas particulares y una política de diálogo con el Gobierno. Al referirse a las necesidades de capacitación, la dirigente de ASONAGAF dijo que

Muchas microempresarias son mujeres que salen de la cocina, que quieren hacer algo. Entonces ellas prueban a ver como les va a ir pero no tienen el apoyo. Ellas se sienten tambaleantes, solas.

De lo expuesto pueden deducirse algunas consideraciones generales: en primer lugar dentro de una amplia variedad de problemas, destaca la presencia de una concentración de opiniones vinculadas a la problemática de la disposición de recursos financieros, tanto en el señalamiento de los problemas como en la demanda de políticas. Se observa, en segundo lugar, una amplia inconformidad con las políticas gubernamentales dirigidas al sector y una evidente dificultad de quienes valoraron positivamente la política gubernamental para identificar las causas de su relativa satisfacción. Puede señalarse en consecuencia, y tomando como referencia el hecho de que, según se vio en el análisis de la política sectorial, ésta se ha concentrado activamente en la problemática de la distribución del crédito, que existe *correspondencia* entre la definición prioritaria de la política gubernamental con el diagnóstico de necesidades y las expectativas de atención pública del sector, correspondencia que sin embargo se opaca por la evidencia de una *satisfacción* insuficiente de las expectativas, derivada del alto grado de inconformidad con la acción gubernamental, expresada en un

337 respuestas, puede establecerse una razón de 1.35 demandas por entrevistado en el sector de microempresarios.

73% de los entrevistados que no perciben la existencia de una política estatal en favor de la microempresa.³²

La inconformidad con la acción pública sin embargo no debe considerarse como un dato aislado. Es muy diferente el caso del eventual beneficiario de una política gubernamental que realiza acciones efectivas para conseguir sus propósitos que el de quien no actúa, en forma alguna, en procura de beneficio para sí mismo y para sus iguales. El supuesto que estamos afirmando es que la insatisfacción se vuelve "políticamente peligrosa" cuando el sujeto ha buscado, sin éxito, apoyo gubernamental. En sentido inverso, el que los "interesados" no se involucren directamente en la búsqueda de soluciones a sus problemas, conlleva un efecto de reducción de la responsabilidad pública para con los mismos, pues prácticamente cualquier cosa que se haga tendrá el mínimo efecto de evitar que se llenen las calles de manifestantes.

En este sentido habría que profundizar más en la visión típica-ideal del empresario en la mente de los microempresarios, pues cabe suponer que el fortalecimiento de la utopía del riesgo personal favorece la pasividad de los grupos sociales ante el Estado. Al respecto, la entrevista a un comerciante de farmacia que no pertenece a ninguna organización de microempresarios (o comerciantes en pequeño) arroja luz sobre el

32. La definición de los problemas que afronta el sector, y la valoración de la acción gubernamental fue sometida a análisis bivariado con los datos de sexo, relación con el jefe, nivel de ingresos, edad, escolaridad, número de empleados e intención de voto para la variable que evalúa la acción del gobierno. Con la excepción de esta última, no se encontraron evidencias para rechazar la hipótesis de la independencia de las variables. En el caso de la intención de voto y la evaluación de la acción del gobierno obtuvimos una significancia chi cuadrada de .0053 con un coeficiente de incertidumbre bajo (.11) para predecir valores de la variable evaluación a partir de la opción partidaria. De hecho, en las dos opciones tradicionales de partido, la mayoría de los entrevistados consideraron que el gobierno *no* había tomado medidas para solucionar los problemas de los microempresarios, aunque la inconformidad fue un poco inferior entre los partidarios del PUSC (74.5%) contra los del PLN (95.2%).

problema. El entrevistado dijo no pertenecer a ninguna organización porque "no había sentido la necesidad" aunque reconoció que tampoco se han acercado para pedirle que se integre a una gremial. No manifestó aversión por las organizaciones pues por el contrario consideró que "les resuelven los problemas a la gente que representan". Pero en su caso las necesidades, especialmente los gastos de inversión inicial, fueron atendidas por las prácticas comerciales imperantes y por el patrón de relaciones entre mayoristas y detallistas.

Yo cuando monté el negocio ya estaba instalado, solamente que estaba cerrado. Lo que tuve que hacer fue abrirlo, llenarlo de mercadería, lo cual para uno se facilita por medio de las empresas que le dan un crédito de 60 días, algunos hasta 90 días.

La ausencia de demandas individuales al Estado, y la presencia de mecanismos "dentro del mercado" para atender las necesidades de los pequeños empresarios se combinan en una impresión general sobre el rol del Estado y el individuo en la economía en el cual el primero aparece como medida de último recurso.

Cada quién tiene que buscarse un futuro económico y en cada trabajo o plan que uno desarrolle para buscar esa mejoría, si necesitara uno del Gobierno, que el Gobierno lo ayudara a uno siempre y cuando el Gobierno tuviere esa ayuda que se necesita y no se encuentra.

La ideología del esfuerzo individual, que es intrínseca en la definición de los pequeños propietarios como microempresarios, se reproduce independientemente del oficio que se desempeñe o de la pertenencia a una organización gremial. Es la versión popularizada de los valores del sacrificio y el riesgo individual.

En el campo mujer, la mujer tiene que despojarse de todos sus intereses familiares. Uno tiene que dejar hijos, dejar esposo y ubicarse en la función que está. Si uno tiene aporte del gobierno, facilidades, comodidades, la situación se les hace más fácil. Ellas se pueden desprender con la seguridad de que ahí tienen la solución. Pero cuando se les presentan obstáculos ellas se van apagando. (Dirigente ASONAGAF).

Mucho de lo que los microempresarios hacen o dejan de hacer se refleja en dos indicadores generales: el bajo nivel organizativo desarrollado en el sector y la escasa evidencia de demandas públicas ante el Estado.³³ Los encuestados fueron cuestionados sobre este tema; al preguntárseles qué han hecho para presionar al gobierno a fin de que adopte alguna de las medidas de política que constituyen su expectativa, el 67.6% afirmó "no he hecho nada", junto a un 10.4% que aseguró "no se puede hacer nada". El 5.2% aseguró haber acudido a organizaciones gremiales y un reducido 4.8% dijo haber "hablado con funcionarios responsables". Como se ve la existencia de demandas de política y la presencia palmaria de expectativas insatisfechas, no logra constituirse en punto de partida para un esfuerzo, cualquiera, de movilización activa en procura de reformas: solamente cinco personas (2%) afirmaron haber acudido a un partido político a fin de presionar al Gobierno, mientras que apenas un entrevistado aseguró haber tomado parte en una protesta pública.

Es probable que la escasa voluntad organizativa de los microempresarios se nutra en parte de la calidad de las expectativas sobre la organización. Las peticiones de los agremiados a sus organizaciones no difieren sustancialmente de las demandas al Estado. Ello dificulta inicialmente las posibilidades de respuesta de las organizaciones, pues la mayoría carecen de los recursos financieros necesarios para hacer frente a las deman-

33. Se advierte, en las entrevistas en profundidad, la existencia de una aspiración de diálogo directo y productivo con el Gobierno.

das de sus agremiados. En particular cuando la expectativa se relaciona con el crédito. Como se señaló en una entrevista:

Hay una gran decepción en cuanto algunas organizaciones que dan crédito. Lo que pasa es que se le da crédito al microempresario pero no se le da la asistencia técnica necesaria. Entonces al final si el microempresario no pudo soportar queda con la deuda y el negocio con problemas. (Dirigente CANAMET).

Vendedores callejeros

Utilizando el procedimiento de asignación aleatoria proporcional, se seleccionó la muestra de vendedores a partir de los listados oficiales de personas autorizadas por las corporaciones municipales de las cabeceras de provincia. Los entrevistados, de acuerdo con el criterio muestral quedaron distribuidos como sigue: San José 177 (70.8%); Alajuela 48 (19.2%); Heredia 6 (2.4%) y Cartago 19 (7.6%). La distribución por sexo de la muestra es 78 mujeres (31.2%) y 172 hombres (68.8%).

La mayoría de los vendedores encuestados, 108 (43.2%) se dedica al "comercio de frutas y verduras"; proporciones iguales se dedicaron a "comercio de ropa" y venta de "alimentos preparados" (26 (10.4%) en cada caso). 88 entrevistados (35.2%) se dedican al comercio de "otros bienes" no especificados. El 76.4% de los vendedores entrevistados afirmó no pertenecer a ninguna organización gremial.

Los vendedores fueron consultados sobre los principales problemas que afrontan en su condición laboral. La primera observación es que se presenta una mayor dispersión que en otros sectores respecto al señalamiento de problemas específicos, evidente en el hecho de que ninguno de los problemas señalados alcanza el 15% de los casos.

La falta de crédito y los altos intereses fueron el problema específico más señalado agrupando un 11.7% de los casos. Sin

embargo se agrupan las denuncias de "persecución municipal y del comercio establecido" (8.9%) con el 11.1% de los problemas mencionados que se refirieron a los *requisitos municipales* se tiene una proporción importante de inconformidad de este sector con las corporaciones municipales que son las instituciones públicas encargadas de regular y controlar las ventas callejeras. El *alto costo de la vida* fue señalado por el 10.7% de los entrevistados, siendo individualmente la tercera categoría de problemas señalada. Agrupando en áreas problemáticas los demás temas señalados se pueden hacer las siguientes observaciones. En lo relativo a *condiciones de mercado* (que agrupa a los problemas referidos a "altos precios de mercadería", "malas ventas" y "mucho competencia") se observa una proporción del 16.7% de los problemas mencionados. Las opciones que conforman la categoría agrupada de *condiciones de trabajo*

Cuadro 18

¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES QUE ENFRENTAN LOS VENDEDORES CALLEJEROS?

	Abs	%
Falta de crédito y altos intereses	59	11.7
Requisitos municipales	56	11.1
Alto costo de la vida	54	10.7
Ninguno	51	10.1
Malas ventas	49	9.7
Otros	46	9.2
Persecución municipal y comercial	45	8.9
Delincuencia, drogas	42	8.3
Altos precios mercadería	19	3.8
Falta de incentivos	19	3.8
Falta de espacio/local fijo	18	3.6
Mucha competencia	16	3.2
No hay ayuda del gobierno	15	3.0
Basura y problemas ambientales	11	2.2
Falta de capacitación	4	0.7
TOTAL	504	100.0

("falta de espacio o local fijo", "basura y problemas ambientales" y "delincuencia y drogas") fueron señaladas en el 14.1% de las ocasiones. Una tercera categoría agrupada, se refiere a la *asistencia gubernamental* (que integra problemas de "falta de crédito y altos intereses", "falta de incentivos", "falta de capacitación" y "no hay ayuda del gobierno") y abarca el 19.2% de las respuestas efectivas. Por último cabe hacer notar que un 10.1% de las respuestas efectivas señalaron expresamente no tener ningún problema.

Del total de entrevistados que si mencionaron enfrentar algún problema, el 77.2% consideró que el gobierno *no* ha tomado medidas para solucionarlos, mientras que solamente el 14.2% (33 casos) afirmó que *si* lo había hecho. De éstos últimos, al ser consultados sobre cuales medidas en particular ha tomado el gobierno para solucionarles sus problemas, el 15.1% señalaron la "apertura de puestos de trabajo y el otorgamiento de patentes" proporción igual de quienes señalaron "mejor vigilancia". El 12.2% mencionó que se ha dado "ayuda a quién la necesita". Nótese que en los dos primeros casos las medidas forman parte de la categoría *condiciones de trabajo* que definimos arriba, mientras que el tercero se refiere a la categoría de *asistencia gubernamental* en este caso justificada para los "más necesitados". Aunque se trata de una fracción minoritaria de los entrevistados, quienes consideran que el gobierno ha contribuido a la solución de sus problemas se han conformado con acciones mínimas reducidas prácticamente a la demanda de "dejar trabajar".

Consultados sobre sus demandas de política al gobierno,³⁴ los vendedores entrevistados (excluyendo a quienes aseguraron no tener problemas) presentaron una batería de demandas dentro de las que destacan "mejorar la acción del gobierno" en el 19.2% de los casos. Otra demandas fueron: mayor vigilancia (10.9%); "dar ayuda a los necesitados" (10.9%); "ampliar el

34. El total de respuestas posibles era de 699 y las respuestas efectivas alcanzaron 339 demandas. Ello arroja una razón de 1.36 demandas por entrevistado en el sector de vendedores callejeros, prácticamente igual que la de microempresarios.

crédito y bajar los intereses" (9.7%); "eliminar persecución" (8.8%) y "bajar y controlar los precios" (8.0%).

Los entrevistados fueron consultados sobre qué han hecho para presionar al gobierno a fin de que adopte alguna de las medidas de política que conforman su expectativa, el 49.6% afirmó "no he hecho nada", junto a un 14.8% que aseguró "no se puede hacer nada".³⁵ El 13.2% acudió a "funcionarios responsables" y un 4.0% dijo haber "participado en una protesta pública". El 3.6% afirmó haber solicitado ayuda en una organización gremial. Estos datos si bien bajos muestran una mayor actividad, en la búsqueda de solución a sus problemas, respecto de los microempresarios. Hay que señalar sin embargo que la pertenencia a una organización en el caso de los vendedores callejeros es a veces condición para tener acceso al mercado y no necesariamente evidencia de un cierto desarrollo de conciencia reivindicativa- colectivista. Es el caso de la Asociación de Artesanos Nacionales Independientes, organización que agrupa a los artesanos que vendían sus productos en la Plaza de La Cultura, y que fueron trasladados recientemente. Consultado sobre las razones por las cuales los artesanos se afilian a la organización uno de sus dirigentes, tallador en madera, señaló:

Que en un momento determinado, en que haiga un campo suficiente ellos puedan integrarse, porque en este momento no tenemos campo para todos los afiliados. Otras personas

35. El enfrentamiento con las municipalidades, en especial en San José, tiene para los vendedores fuertes implicaciones legales. Una vendedora, con 22 años dedicada a la actividad, pero no afiliada a una organización, expresó solo buenas opiniones de las organizaciones que conoce y también valoró positivamente el esfuerzo colectivo "porque hay unos que se pueden pagar un abogado y otros no". Al ser consultada sobre las razones para afiliarse a una organización se refirió a la necesidad de "tener más protección" y aseguró que bajo la organización "se supera uno un poco más porque hay alguien que le ayude a uno." Pero ella tiene 22 años de "jugársela" sola.

han tomado esa afiliación para las ferias de fin de año, para las ferias del Día del Artesano.

La reivindicación del espacio urbano como lugar de trabajo es demanda primordial de los vendedores callejeros. La disputa por ello ha conducido a los más fuertes enfrentamientos que se hayan producido en la ciudad de San José entre civiles y la policía, llegando al extremo de saqueos al comercio establecido y apedrear a la sede municipal. No obstante, aún cuando se pierda ese derecho, como en el caso de los artesanos de la Plaza de La Cultura, la fortaleza de los compromisos políticos legitima una acción totalmente contraria a las expectativas del sector. El dirigente entrevistado, que se refiere al Ejecutivo Municipal de San José y a la Vice-Presidenta de la República por sus nombres de pila, asegura que el compromiso individual de los funcionarios es más importante que la política institucional. Cuestionado sobre las posibilidades de ayuda del gobierno:

Yo no sé si esta vez lo habremos comprometido. En tiempos de la política (campana electoral) nosotros nos pegamos de ahí, con Rebeca (Grynspan, VicePresidente de la República). Anduvimos ceñidos con Rebeca, la invitamos a un montón de lugares y la hemos prácticamente comprometido. Así es como ellos trabajaron. Esta vez si tuvimos la gran suerte de que Johnny Araya (Ejecutivo Municipal de San José), anteriormente también por parte de política, él nos apoyó y hoy tampoco se puede quitar el tiro. Me imagino yo.

En general se observa que los vendedores callejeros, dado que se vinculan a los organismos municipales, no identifican en sus problemas o demandas aquellos que puedan concernir a políticas de Estado. Los problemas del "costo de la vida" parecen no tener en este sector mayores referentes que el de un problema de disminución de clientes. Sus expectativas de política, por ello, se presentan como reacciones ante las inicia-

tivas municipales (que no los trasladen) o que les permitan trabajar. Se busca en todo caso "libertad" de mercado, es decir la posibilidad de ejercer un derecho a su informalidad.

*Campesinos productores para el mercado interno (CNPNTX)*³⁶

De acuerdo con la preselección de zonas de concentración de unidades productivas pequeñas en la periferia del Valle Central, las características de la muestra de campesinos tradicionales quedó como sigue. Localización geográfica por provincia: Alajuela 116 (46.4%); Cartago 130 (52.2%); Heredia 4 (1.6%).

La distribución por sexo indica un 92.8% de hombres y un 7.2% (18 casos de 250) de mujeres.³⁷ El área de las explotaciones es de menos de 5 hectáreas en el 72% de los casos y de 5 a 10 hectáreas en el 28% restante. Los principales productos cultivados son café (26.8%), papa (22.4%), coliflor (5.6%), yuca (5.2%), frijol (4.8%), caña (4.4%) y maíz (4.0%). Con un 36% de los entrevistados que pertenecen a organizaciones gremiales, el sector de campesinos tradicionales es uno de los tres más organizados, mostrando el mismo nivel que los empleados públicos de salud y siendo solamente superado por los empleados públicos de educación.³⁸

36. CNPNTX significa campesinos *no* productores de productos no tradicionales para exportaciones.

37. Estos datos concuerdan con estimaciones recientes (datos de la Dirección General de Estadística y Censos para 1991) que ubican la PEA agrícola femenina en una proporción del 8.0% de la fuerza de trabajo agrícola, y en el renglón de trabajadoras por cuenta propia en un 8.74% de las mujeres que trabajan en la agricultura.

38. Sin embargo, el origen de los universos no autoriza la comparación de estos datos con los empleados de educación. Mientras en los demás casos se utilizaron listados generales de la población, en el caso de las empleadas de educación se

Consultados sobre los principales problemas que afronta el sector, los campesinos productores para el mercado interno concentraron su atención en más del 62% de los casos en cuatro temas, a saber: alto costo de los insumos (21.1%), malos precios para el producto (16.9%), problemas asociados a la falta de crédito y los altos intereses (16.0%) y la problemática referida a las plagas y enfermedades de los cultivos (8.3%).³⁹ Solamente el 4.9% de las respuestas mencionaron directamente la falta de ayuda del gobierno, aunque como se ve todos los problemas que ocupan más la atención de los productores, están asociados directa o indirectamente a políticas gubernamentales: crédito, aranceles y control de precios o liberalización de los mismos.

La percepción de estos productores respecto de la atención del gobierno a sus problemas no es muy diferente que la de los demás sectores. En este caso un 74.6% de los entrevistados consideró que el gobierno *no* ha tomado medidas para satisfacer sus necesidades, mientras que solamente un 17.7% afirmó lo contrario. De los 44 casos que así opinaron, al ser consultados sobre las medidas adoptadas por el gobierno para solucionar sus problemas, el 36.7% las identificó "ayuda a los pequeños agricultores" sin mayores especificaciones, el 15.9% atribuyó el esfuerzo a una "mejor política crediticia". El 18.2% no supo identificar medida alguna o no respondió a la pregunta y un modesto 9.1% señaló la existencia de una política de control de precios. Es interesante destacar que la mayoría de las respuestas se concentró en una categoría de significado sumamente ambiguo. La idea de que el gobierno hace bien cuando "ayuda" puede estar relacionada con fenómenos tan diversos como la ausencia de cualquier ayuda específica en el marco de un discurso "solidario", o bien al hecho de que se supone que se ayuda a otros "más necesitados", pues quien no puede identifi-

utilizó como listado las planillas de afiliados del Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC).

39. Una encuesta oficial entre 343 organizaciones agropecuarias coincide con los derivados de nuestro estudio. Lo mismo ocurre para la identificación de acciones que debería adoptar el Gobierno. Cfr. SEPSA, 1993:68 ss.

Cuadro 19

**¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES
QUE ENFRENTAN LOS CNPNTX?**

	Abs.	%
Insumos caros	112	21.1
Precios malos o inestables	90	16.9
Problemas de crédito y tasas de interés	85	16.0
Otros	49	9.3
Plagas	44	8.3
Falta de apoyo del gobierno	26	4.9
Alto costo de producción	24	4.5
Problemas de mercadeo	23	4.3
Falta de mano de obra	18	3.4
Alto costo de la vida	17	3.2
Malos caminos	17	3.2
Malas cosechas	11	2.1
Ninguno	6	1.1
Falta de tierra	4	0.8
Mala situación de la agricultura	3	0.5
Mucha competencia	2	0.4
TOTAL	531	100.0

Fuente: Encuesta FLACSO-CR Nov.-Dic. 1993.

car el tipo particular de una ayuda, posiblemente es porque no la ha recibido. Esta cuestión plantea la necesidad de indagar las visiones de los sujetos sobre la dimensión discursiva y la dimensión concreta de la acción gubernamental. El supuesto es que en ausencia de soluciones materiales "para todos" la ayuda a unos pocos (que muchos desconocen) constituyen el soporte material de un discurso político "comprometido" con las necesidades de la población.

Al respecto consultamos a dos dirigentes de UPANACIONAL de la zona de Santa Eulalia de Atenas. Uno de ellos, productor de tomate y frijol, hoy asalariado dedicado al mantenimiento de quintas de recreo, reconoció que el gobierno ayuda a los

campesinos porque instituciones como el IDA "dan tierra". Esta respuesta confirma la presunción de que cuando se habla de ayuda ésta se refiere a otros que se encuentran en condiciones más difíciles. El otro dirigente entrevistado, productor de caña de azúcar, expresó mucha inconformidad por la falta de atención gubernamental al sector cañero, en contraste con la ayuda a otros productores especialmente de café.

El gobierno no ha intervenido para nada. Lo del café estuvo bien, los bonos fueron una buena ayuda para ellos. Pero a nosotros no nos han ayudado gran cosa. Para decirte algo, aquí nadie está pensando en sembrar más caña.

La ayuda llega, pero no directamente. Parte de ello se debe a que, a juicio de este dirigente, la organización campesina no ha atendido efectivamente sus necesidades.

UPA ha hecho mucho por el agricultor costarricense, pero yo considero que hace unos 3 años para acá no intervienen tanto. Nunca hubo protestas de UPA por el alza en los abonos y los yerbicidas. En cierta manera nos tienen como abandonados. A esta zona la consideramos más cañera que cafetalera y vea las ventajas que tiene el cafetalero. Aquí la seccional de Atenas trae yerbicidas baratos para el café. Si trae formulas de abono es para el café. Todo lo que ellos tratan de traer es para el café.

La cuestión del apoyo del Gobierno a la agricultura es tanto más importante cuando la "ayuda" se convierte en demanda específica de política al gobierno. Consultados sobre qué debería hacer el gobierno para resolver los problemas de la agricultura, ⁴⁰ un 21.5% de las demandas se refirieron a la necesidad de "apoyo para el campesino y la agricultura". No obstante magnitudes importantes también demandaron subsidios para

40. De un total de 44 demandas posibles se obtuvieron 377 para una razón de demanda de 1.51.

insumos agrícolas (19.1%) y más crédito a bajos intereses (19.4%). El 11.4% de los casos mencionó la expectativa de "estabilizar precios agrícolas".

Ninguna de las demandas de política parece ser susceptible de aplicación gubernamental, al menos en las condiciones imperantes. La política de subsidios para insumos agrícolas riñe directamente con las demandas de control del déficit fiscal, mientras que la estabilización de precios no parece posible en un entorno de liberalización y apertura comercial. Por otra parte, la tendencia de los últimos años ha estado orientada hacia la disminución del crédito a la agricultura y particularmente al crédito destinado a la pequeña y mediana producción. Aunque el discurso electoral del ahora gobernante Partido Liberación Nacional y recientes manifestaciones del Ministro de Agricultura han propuesto, entre otras cosas, precios justos para los productores y una banca de fomento que garantice el acceso al crédito para los productores pequeños; medidas recientes como el establecimiento de una nueva canasta básica y el manejo de tasas de interés crecientes para reducir las tendencias inflacionarias de un año postelectoral, indican la presencia de dificultades estructurales para hacer frente a las expectativas de los productores.

Lo que se observa es pues una tensión evidente entre las expectativas de los productores y las opciones de política manejadas por el Gobierno, cuyos límites parecen moverse dentro de un continuo en cuyos extremos se encuentra la protesta callejera y la negociación política. Esta tensión puede mitigarse por dos vías la disminución de las expectativas o la satisfacción de las mismas por medio de la política gubernamental. No obstante existe una tercera posibilidad dentro de la cual la permanencia de las expectativas no resulta necesariamente en manifestaciones públicas de protesta social. Ello es probable con niveles bajos de involucramiento de la población en la presión directa o indirecta al gobierno, pues como se observa en los datos, el 73.6% de los casos "no ha hecho nada" o cree que "nose puede hacer nada" (62.8% y 10.8% respectivamente) para presionar al gobierno en procura de solución para sus proble-

mas. Esta actitud merece explorarse en hipótesis sobre los grados de libertad o el margen de maniobra de los gobiernos ante las demandas y expectativas frustradas de la población.

En las entrevistas a profundidad, de los dos dirigentes, uno pasó al asalariamiento debido a las constantes pérdidas y a la inseguridad de la producción. El otro, productor de caña, aseguró que de seguir en la misma situación en pocos años desaparecería la producción de caña de la zona. El tercero, cafetalero no afiliado a ninguna organización, comentó que debido a la crisis de los precios había dejado de sembrar cerca de 9 manzanas de café, dejando solamente 5 en producción. Los tres productores provienen de una zona en donde la crisis de la agricultura ha sido menos severa que en regiones fronterizas. No obstante el dramatismo de su situación es palpable. Pero igualmente dramático es el hecho de que no hay muchas opciones más allá de adecuarse a las circunstancias y simplemente sobrevivir.

*Productores no tradicionales
de exportación (CPNTX)*

Para la selección de la muestra de campesinos productores para exportación, se procedió a la identificación de zonas de relativa concentración de este tipo de explotaciones. En general se encontraron fuertes concentraciones en las zonas de San Carlos en la provincia de Alajuela (productores de yuca, otros tubérculos y piña) y el Valle de Ujarrás en la provincia de Cartago con una importante explotación de chayote para la exportación. Para el resto de los entrevistados se procedió a llenar la cuota de los 250 casos en regiones aledañas a esas dos grandes concentraciones. De modo que, la localización geográfica de la muestra, por provincia, quedó definida así: Alajuela 150 casos (60% de los entrevistados—137 casos en el cantón de San Carlos); Cartago 91 casos (36.4% de los entrevistados—69 casos en el cantón de Paraíso); el restante 3.6% se distribuyó

en los cantones de Pérez Zeledón, San José (0.4%); San Isidro de Heredia (0.4%) y Guácimo de Limón (2.8%).

De manera semejante al caso de los campesinos productores para el mercado interno, los exportadores son hombres en el 94.4% de los casos. El tamaño de las explotaciones muestra una mayor proporción de unidades de 5 a 10 hectáreas (53.6%) respecto de las unidades de menos de 5 hectáreas (46.8%). Esta situación puede asociarse al hecho de que una buena parte de los entrevistados se encuentra en zonas alejadas en donde el tamaño de la explotación es mayor.⁴¹ Los principales productos cultivados para la exportación fueron la yuca, 88 casos (35.2%);⁴² el chayote 74 casos (29.6%),⁴³ la piña 16 casos (6.4%); otros tubérculos 15 casos (6.0%) y plátanos 10 casos (4.0%). Solamente el 20.8% de los casos afirmó pertenecer a una organización gremial.

Los campesinos que producen para la exportación, la mayoría de ellos de productos tradicionales a mercados no tradicionales, como la yuca y el chayote, señalaron como principales problemas que enfrentan básicamente los mismos que los campesinos tradicionales, a saber: problemas de crédito, precios bajos, alto costo de los insumos y plagas y enfermedades de los cultivos. Ello hace pensar que por encima de las diferencias de mercado, o de la reconversión hacia actividades consideradas más rentables dentro del nuevo esquema de incorporación al mercado internacional y apertura comercial, predominan las tensiones estructurales derivadas de la mala situación para la pequeña producción en general.⁴⁴

41. Los campesinos entrevistados en la zona de Pital de San Carlos, por ejemplo, son parceleros del IDA con fincas cuyo tamaño promedio es de 10 hectáreas, un tamaño considerado "grande" por los productores cafetaleros del Valle Central.

42. Según datos de SEPSA (1993), el área sembrada de yuca pasó de 2000 hectáreas en 1989 a 4,500 en 1992.

43. Aunque relativamente pequeña, los datos de SEPSA (1993) indican que el área cosechada de chayote pasó de 107 a 235 hectáreas entre 1989 y 1992.

44. En otro trabajo hemos señalado que los esfuerzos de promo-

Cuadro 20

**¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES
QUE ENFRENTAN LOS CPNTX?**

	Abs.	%
Problemas de crédito y tasas de interés	98	18.9
Precios malos o inestables	86	16.6
Insumos caros	82	15.9
Problemas de mercadeo	36	7.0
Plagas	33	6.4
Problemas con los intermediarios	31	6.0
Otros	30	6.0
Falta de apoyo del gobierno	22	4.2
Problemas de transporte	18	3.5
Alto costo de la vida/bajos ingresos	16	3.1
Altos costos de producción	16	3.1
Falta de asistencia técnica	12	2.3
Malas cosechas/factores climáticos	10	1.9
Malos caminos	10	1.9
Ninguno	9	1.7
Seguridad social, garantías laborales	8	1.5
TOTAL	517	100.0

Fuente: Encuesta FLACSO-CR. Nov.-Dic. 1993.

Hay que destacar, sin embargo, que para el 13% de los productores campesinos de exportación, las dificultades de mercadeo y la relación con los intermediarios constituyen problemas de importancia en mayor proporción que para los productores tradicionales. El control de la comercialización por parte de grandes empresas, a menudo de capital foráneo, el rechazo del producto y los bajos precios pagados, son entre otras causas del malestar de estos productores respecto al mercado de exportación.

ción de exportaciones no tradicionales, tanto desde la perspectiva del sector privado como en la orientación de los incentivos estatales, tienden a beneficiar más a las empresas grandes. Cfr. Sojo (1992).

El grado de inconformidad con la acción del gobierno en la solución de sus problemas es ligeramente superior al de los campesinos tradicionales, observándose que el 77.3% de los entrevistados consideraron que el gobierno *no* ha tomado medidas para hacer frente a sus problemas.⁴⁵ De los entrevistados que opinaron positivamente (32 casos para un 12.9%), el 15.6% mencionó la existencia de una "mejor política crediticia", el 9.4% mencionó "control de precios de insumos", igual proporción se refirió a la existencia de "estabilidad económica". Un 15.6% de los casos no respondió o no supo hacerlo. Aunque esta última proporción es alta, se observa que a diferencia de los campesinos tradicionales, en este caso hay una mejor especificación de las medidas que los entrevistados consideran que el gobierno ha tomado para resolver sus problemas. Siguiendo el argumento expuesto en el caso de los campesinos tradicionales, puede suponerse que siendo ligeramente menor el número de exportadores que evalúa positivamente la acción del gobierno, su relación con esa acción parece ser más directa. Es decir, en este caso es posible que haya una mayor presencia de beneficiarios directos de políticas gubernamentales, lo cual es congruente con el énfasis —aunque con limitaciones— de la política pública en el estímulo a la producción de bienes exportables.

Las demandas y expectativas de política de los campesinos productores de exportables,⁴⁶ no se diferencian tampoco de las de los productores tradicionales, concentrándose en "apoyo a la agricultura" (30.8%), "más crédito a bajos intereses" (19.6%) y subsidiar insumos (13.1%). La alta proporción relativa de la demanda de "apoyo" hace aplicables a este sector las considera-

45. Un dirigente de la Asociación de Desarrollo Agrícola para la Exportación, ADAPEX, entidad que organiza la producción y comercialización de minivegetales en la zona de Los Cipreses en Oreamuno de Cartago, aseguró que el "gobierno no tiene ningún plan dirigido para los pequeños productores de exportación."

46. Se obtuvieron 373 demandas efectivas de 741 posibles. Ello arroja una razón de demanda de 1.49, ligeramente inferior a la de los campesinos tradicionales, pero siempre superior a la de los grupos urbanos no asalariados.

ciones sobre los grados de libertad o el margen de maniobra del Estado, ante expectativas susceptibles de atención por la vía del "discurso político solidario" y la asistencia focalizada en los "más" necesitados. Pero según el dirigente de productores de minivegetales

...con las buenas intenciones y la buena voluntad no hacemos nada. Los políticos prometen y prometen a la gente y al final, cuando están sentados ahí, se dan cuenta de que lo que pensaban es muy diferente a lo que existe en el país.

Paradójicamente sin embargo, reconoce que el gobierno "tiene la función de ayudar a los más pobres". Un productor de chayote exportable del Valle de Ujarrás, en Cartago, que no pertenece a ninguna organización, confirmó las limitadas expectativas de los productores respecto de la ayuda del Gobierno:

Del Gobierno casi que no esperamos nada. Lo que esperamos es que se componga el precio en el mercado. El Gobierno no puede ayudar a todo el mundo. Ahora si ayudara a los pequeñitos como yo, pues menos mal, uno agradece.

Finalmente, el bajísimo involucramiento en la realización de actividades concretas de presión al gobierno para la búsqueda de solución a sus problemas (de los productores campesinos de exportación el 68% afirmó "no haber hecho nada" y el 11.6% consideró que "nada se puede hacer" para presionar al gobierno) constituye una más de las características que comparte con los campesinos tradicionales. La ausencia de acción efectiva de defensa de intereses es quizá más grave en este caso si se observa que la proporción de quienes acudieron a una organización gremial en busca de solución a sus problemas es la mitad respecto del caso de los productores tradicionales (6.8% contra 13.2%), lo cual también es explicable por los menores niveles de afiliación del sector exportador respecto al productor para el mercado interno.

En este sentido hay que señalar que las organizaciones de productores no tradicionales tienden a un carácter más productivo que reivindicativo. Se trata de organizaciones vinculadas directamente al proceso productivo y de comercialización y que ocasionalmente ejercen funciones de representación de los agremiados ante instancias públicas y privadas. El gerente de Coopechayote, en Ajenjal de Cartago, reconoció que la relación de los afiliados con la cooperativa está estrictamente asociada a las condiciones de mercado. Las demandas de los asociados son por "...un mejor precio, más facilidades en materias e insumos y más seguridad en el pago, porque en el pasado la competencia compraba y, en algunas ocasiones, no les pagaba."

Un aspecto explorado en las entrevistas en profundidad se refiere al efecto de la incorporación a la producción de exportación sobre las condiciones de vida de los pequeños productores. "Si no hubieran exportaciones uno está muerto de viaje" expresó un productor de chayote al explicar que una "jaba" de chayote en el mercado interno se vende a 300 colones, mientras que para exportación se reciben hasta en 1000 colones. Pero en todo caso, la agricultura para exportación en pequeña escala está lejos de ser una opción "alternativa" respecto de la producción para el consumo interno, al menos para los pequeños productores. Como lo reconoció el gerente de Adapex

Debe haber una combinación porque casi todos los productos son de temporada, entonces qué va a pasar con esos agricultores el resto del año. Hay que hacer una combinación, entrar en un mercado con un producto que permita poder vivir todo el año. Que en 6 meses, 3 meses o 1 mes podamos exportarlo.

De hecho una suma considerable aunque indeterminada de los productores de exportables continúa ligada de forma estacional o permanente al mercado interno, siendo ésta quizá la principal causa de sus semejantes percepciones sobre los problemas del agro. La única diferencia notable con los campesinos tradicionales es un grado menor de participación en organizaciones gremiales y de acción efectiva de defensa de

intereses. Esta diferencia puede estar asociada al hecho de la disposición de un mercado diferenciado (el producto rechazado siempre se puede colocar), o bien a la vinculación con asociaciones de tipo productivo no reivindicativistas o, finalmente, al mismo fenómeno que opera en el caso de los microempresarios. Es decir a la incorporación progresiva de la ideología del esfuerzo empresarial por sobre el pensamiento tradicional del Estado paternalista. De confirmarse una hipótesis tal habría que decir que en la era del ajuste los sectores sociales emergentes son aquellos que desarrollan actividades productivas que implican algún grado de integración a la globalización económica en el entorno de un tramado ideológico que prescinde al máximo posible de la intervención del Estado.

Empleados públicos de salud y educación

El diseño original del proyecto estableció la definición de una subpoblación muestral definida como empleados públicos de los sectores de salud y educación. Se procedió a la identificación de los universos y al muestreo no proporcional para la selección de 125 casos de cada uno de los sectores. Debido a las diferencias para la obtención de las muestras (en el caso de la salud obtenida a partir de la nómina de empleados de la CCSS y en el caso de la educación procedente de un universo organizativo, a saber la lista de afiliados al Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC)) se procede a un análisis diferenciado de cada uno de los sectores.

*Empleadas de salud.*⁴⁷ Habiendo definido como límite geográfico el Área Metropolitana, la mayoría de las entrevistadas se concentró en clínicas y hospitales de la provincia de San José

47. Las submuestras de empleados públicos entrevistados incluyen hombres, pero en vista de la mayoritaria proporción de mujeres, muy especialmente en el caso de la educación, nos referiremos al conjunto submuestral utilizando el género femenino.

(113 casos 90.4%), 7.2% en Heredia, 1.6% en Cartago y 0.8% en Alajuela.

A diferencia de los demás sectores en este caso se obtuvo una mayoría de entrevistadas mujeres (67 casos, 53.6%).

Tomando en cuenta la exclusión previa de médicos y otros profesionales en ciencias médicas, la distribución de las entrevistadas por ocupación fue la siguiente: 18.4% enfermeras, 24.8% personal técnico (de laboratorio, farmacia, etc.), 28.8% personal administrativo, 22.4% personal de apoyo (ayudantes, conserjes, etc.) y 5.6% otras categorías no profesionales.

El 36% declaró pertenecer a alguna organización gremial, proporción igual a la de los campesinos tradicionales.

Consultadas sobre los principales problemas que afrontan, las trabajadoras de la salud colocaron énfasis en los "bajos salarios y alto costo de la vida" (23.7%), "escasez de personal y exceso de trabajo" (16.4%) y "deficiencias en las instalaciones, mobiliario y equipo" (14.6%). El 8.7% de los problemas se refiere a inconformidad con los sistemas de incentivos y nombramien-

Cuadro 21

¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES QUE ENFRENTAN LAS EPS?

	Abs.	%
Bajos salarios/costo vida	68	23.7
Escasez de personal-exceso de trabajo	47	16.4
Deficiencias instalac.mobiliari. equipo	42	14.6
Probls.nombramientos, ascensos e incent.	25	8.7
Otros	23	8.2
Riesgos de trabajo	17	5.9
Capacitación y adiestramiento	14	4.9
Problemas administrativos	12	4.2
Problemas familiares/sociales	9	3.1
Problemas con los pacientes	9	3.1
Insuficiente presupuesto/recursos econ.	7	2.4
Ninguno	6	2.0
Falta de medicinas	5	1.7
Problemas del pago de salarios	3	1.0
TOTAL	287	100.0

tos. El 5.9% de las menciones se refirió a la inadecuada protección ante los riesgos enfrentados en el desempeño de sus funciones.

Como se nota los problemas de ingresos y las condiciones de trabajo dominan la atención de estas empleadas. En las entrevistas a profundidad se reveló la presencia de problemas circunscritos al ámbito inmediato de trabajo. El más significativo se refiere a lo que una entrevistada, dirigente sindical, denominó la "incompetencia" de los jefes, a causa de la presencia de corrupción e influencia de la política en la asignación de puestos.

El grado de insatisfacción respecto de las medidas adoptadas por el gobierno para hacer frente a sus problemas, es más alto entre los empleados de salud que en cualquiera de los demás sectores estudiados. El 84.8% consideró que el gobierno *no* ha tomado medidas para hacer frente a sus problemas. Esta mayor inconformidad, como veremos adelante, puede asociarse a la magnitud de la crisis en el sistema de salud pública del país tanto como a la mayor cercanía de los empleados de este sector respecto de las políticas gubernamentales.

Salarios crecientes se presentan nuevamente como la principal demanda de política de las empleadas de salud (14.9%) al consultársele sobre lo que debería hacer el gobierno.⁴⁸ Mejoras en la administración y las políticas de personal concentran la atención del 9.6% de los casos. Mientras en el 9.1% de las respuestas se demandó expresamente más presupuesto para el sector salud. Parece bastante claro que la exigencia central de una política de salarios crecientes, que aparece tanto en el diagnóstico de problemas como en la demanda específica de políticas, así como la expectativa importante de aumento de presupuesto para el sector, encuentran límites dentro de las políticas de equilibrio fiscal, lo que puede explicar el alto nivel

48. 208 demandas efectivas de 369 posibles entre los 125 empleados de salud entrevistados, arroja una razón de 1.66, superior a la de todos los grupos con la excepción de las empleadas de educación. Conforme aumenta la razón de demanda, crece también la dispersión de las mismas.

de insatisfacción de este sector con la gestión pública ante sus problemas.

Esto es particularmente importante si se toma en consideración que en este caso, a diferencia de los sectores antes observados, el involucramiento en la búsqueda de mecanismos de presión ante el gobierno es mucho mayor. Aún cuando la mayoría de los entrevistados todavía afirma no hacer nada o cree que no se puede hacer nada para presionar al gobierno (47.2% y 5.6% respectivamente), cerca del 40% de los entrevistados si ha buscado formas de mejorar su situación: 12% han hablado con funcionarios responsables, 13.6% acudieron a organizaciones gremiales y 10.4% han participado en alguna forma de protesta pública.

La frustración de los grupos que buscan solución para sus problemas puede conducir a fuertes enfrentamientos con el Estado o las instituciones involucradas, situación que no es poco frecuente en el sector público costarricense. Tales enfrentamientos tenderían a agravarse conforme las restricciones fiscales impiden la satisfacción de las expectativas de aumento salarial y de mejoramiento de las condiciones de trabajo principalmente. En la realidad las protestas y las dificultades de las entidades para satisfacer las demandas se han traslapado en un continuo de cooperación-conflicto entre funcionarios y Estado.

Pero una parte de las implicaciones de la insatisfacción creciente de las expectativas sociales y laborales de las empleadas de la salud, concierne directamente a la fortaleza o debilidad de las organizaciones gremiales. Una dirigente de un Centro Integrado de Salud en el Área Metropolitana expresó su inconformidad con la poca atención que, en su opinión, el sindicato presta a las necesidades de sus afiliados en los distintos centros de trabajo.

La verdad es que yo estoy tan desilusionada del sindicato que eso es lo que me ha motivado a retirarme un poco. Pienso que en el caso de nosotros en esta Clínica si hubiéramos contado con un apoyo del sindicato desde hace

tiempo... Nos respondieron sólo con la amenaza de una desafiliación masiva. Yo siento una gran desconfianza con la gente. Tal vez sea muy atrevido pero yo siento como que están vendidos.

Otros dirigentes más conformes con la acción de los sindicatos, reconocieron sin embargo la presencia de intereses muy atomizados a causa de la existencia de un buen número de organizaciones. Un dirigente del Hospital México, señaló que

Desgraciadamente dentro de nuestros sindicatos, son pocos los que han hecho conciencia sobre lo que es sindicalismo. Yo creo que más que todo cada uno jala para su saco. No se ha llegado a un consenso, donde debería haber una unión para pelear por algo. Cuando haya que pelear que lo peleemos todos.

Consultado sobre las demandas de los agremiados al sindicato, el mismo dirigente en tono paternalista advierte que

Muchas veces la gente hay que educarla. La gente cree que muchas veces el sindicato está sólo para alcahueterías. Y no. Mucha gente no conoce que es el reglamento de trabajo... No saben cuales son sus derechos y sus deberes.

Lo anterior refleja que los afiliados en términos generales comprenden que los sindicatos cumplen funciones de "defensoría" de los trabajadores ante la parte patronal, pero no hay mayores indicios del desarrollo de una conciencia gremialista que implica la lucha por los derechos colectivos, más allá de la situación individual. Es posible que los dirigentes contribuyan a esta situación enfatizando su rol de representantes y defensores de los trabajadores afectados por situaciones particulares.

En síntesis, la erosión de la legitimidad de la representación sindical por el distanciamiento entre las dirigencias y las bases, las luchas gremialistas fragmentarias y la acción reivindicativa focalizada en la defensoría de los empleados, son

elementos que pueden ayudar en la comprensión de las relaciones entre el proceso objetivo de deterioro de las condiciones de trabajo de los empleados y los alcances y limitaciones de su respuesta política a las mismas.

Empleadas de educación. Utilizando la lista de afiliados al Sindicato de Educadores Costarricense para los centros educativos del Area Metropolitana, se obtuvo una muestra mayoritariamente concentrada en el área de San José (88.8%). De la provincia de Heredia se obtuvieron 12 casos (9.6%) y 1 caso en Cartago y Alajuela para el 1.6% restante.

Como era esperable la muestra arrojó una proporción mayoritaria de mujeres (87.2%), respecto de los hombres (12.8%). Estando preestablecido que la entrevista se concentraría en maestros de primaria, empleados administrativos y de servicio, la distribución por ocupación quedó como sigue: maestras de enseñanza primaria (75.2%), personal de apoyo, conserjes (13.6%), personal administrativo (5.6%), personal técnico (2.4%) y otras categorías no profesionales (3.2%).

La percepción de las entrevistadas sobre los principales problemas que afronta el sector, se concentra en el señalamiento de problemas de ingreso (bajos salarios y alto costo de la vida) en un 17.8% de las respuestas y problemas con el material didáctico en un 15.7% de las mismas. Aunque la problemática de los ingresos ocupa el primer lugar, merece destacarse el hecho de que una buena proporción de las respuestas consideran problemática la disposición de recursos técnicos y materiales para un mejor desempeño de sus funciones. Ello permite distinguir entre la situación gremial (salarios) y la situación sectorial (problemática de la educación).

Al preguntárseles si el gobierno ha tomado medidas para solucionar los problemas de su sector, las trabajadoras de la educación mostraron un alto grado de inconformidad semejante al de los demás sectores, con la excepción de las empleadas de la salud. El 76.4% contestó que el gobierno no ha tomado medidas mientras que el 21.1% afirmó lo contrario. De estas últimas (26 casos de 125), el 23.1% mencionó el aumento de

Cuadro 22

**¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES
QUE ENFRENTAN LAS EPE?**

	Abs.	%
Bajos salarios/costo vida	59	17.8
Problemas de material didáctico	52	15.7
Otro	38	11.5
Probls. nombramientos, ascensos e incent.	23	6.9
Insuf. en progr. de pol. sectorial	23	6.9
Problemas familiares/sociales	22	6.6
Capacitación y adiestramiento	17	5.1
Reconocimiento a profesión	16	4.9
Insuficiente presupuesto/recursos econ.	16	4.9
Deficiencias instalac. mobiliar. y equipo	16	4.9
Falta de apoyo a los padres	15	4.6
Poca ayuda del gobierno	13	3.9
Problemas del pago de salarios	7	2.1
Exceso de trabajo	8	2.4
Ninguno	6	1.8
TOTAL	331	100.0

Fuente: Encuesta FLACSO-CR. Nov.-Dic. 1993.

salarios como medidas tomadas por el gobierno para resolver sus problemas, y el 27% se refirió a la oferta de mayores actividades de capacitación y asesoría (este tema fue señalado como problema por el 2.4% de los casos).

Según lo señaló una dirigente de escuela en un barrio céntrico de San José, el problema radica en la escasez de recursos que obliga a suspender programas cuando se realizan otros nuevos que interesan al gobierno de turno: "En esta escuela se quitó la biblioteca para meter computadoras y muchos maestros no estuvimos de acuerdo en eso. El año pasado, año internacional de la lectura, no se hizo nada por proveer las escuelas de libros".

Como era esperable, las demandas de este sector se concentraron en "aumentos de salarios": 10.3%.⁴⁹ Más interesante resultó observar una demanda de política sectorial: en el 8.1% las demandas se concentraron en peticiones de mejoramiento de "programas y políticas adecuadas". Además "más presupuesto" ocupó el 7.7% de los casos, repitiéndose el patrón de expectativas de los empleados de salud y en cierto modo confrontando los límites fiscales del Estado. Los problemas de este tipo se refieren tanto a la insuficiencia de los recursos financieros aportados por el Estado a las escuelas como en el incumplimiento del pago efectivo de tales recursos. El Director de la Escuela de Bello Horizonte, al sur oeste de San José, lo puso en los siguientes términos:

El caso de las Juntas de Educación: en este momento el Gobierno únicamente ha depositado el primer trimestre de 1994 y estamos ya prácticamente al tercer trimestre. Entonces, desgraciadamente al no haber dinero no se puede realizar prácticamente ninguna labor. Con solo el hecho que se cumpla con las leyes. Imagínese usted que esta escuela con 300 alumnos tiene un presupuesto de 178 mil colones al año (poco más de 1,000 dólares y no incluye el pago de salarios). Solo el pago del recibo de agua son C7,000.00 colones (Paréntesis nuestro: C.S.).

Como se ve el encarecimiento de los servicios públicos a partir de la eliminación de los subsidios y la fijación de tarifas que permitan mayores equilibrios fiscales, es un factor más que contribuye al deterioro en la calidad de los servicios públicos de educación.

49. Las 125 entrevistadas señalaron 272 demandas efectivas de un total de 369 posibles. Esto arroja una razón de demanda de 2.18, muy superior a la de los demás sectores. De conformidad con la observación de que a mayor número de demandas, menor concentración de las mismas, este sector muestra también un alto grado de dispersión en las demandas identificadas.

Pese al alto grado de pertenencia a organizaciones gremiales de este sector (74.4%),⁵⁰ las demandas de política en más de tres cuartas partes de los casos aparecen sumamente dispersas: entre las más mencionadas están: "programas y políticas adecuadas" 7.2%, "eliminar politiquería" 7.2%, "participación en la toma de decisiones" 5.6% y "capacitación" 5.6%.

La evidencia de límites estructurales para la satisfacción de las principales expectativas de este sector, resulta relevante en tanto se observa que las empleadas de educación, respecto de los demás sectores estudiados, presentan los mayores niveles de involucramiento en la búsqueda de mecanismos de presión al gobierno para la solución de sus problemas. El 10.4% de estas trabajadoras indicó que nada se puede hacer y el 27.2% señalaron que no han hecho nada para presionar al gobierno. En contraste, el 29.6% participó en manifestaciones públicas de protesta, el 17.6% buscó la ayuda de organismos gremiales y un 6.4% habló con funcionarios responsables. Esta mayor actividad de los trabajadores de educación puede estar asociada al hecho particular de que este sector es el más organizado de los sectores estudiados debido al procedimiento muestral,⁵¹ según se observa en el cuadro 23.

A fin de explorar esta posibilidad, se cruzaron las variables pertenencia a organización con acciones para presionar al gobierno para todos los casos que contestaron ambas pregun-

50. Aunque el universo muestral es la lista de afiliados al SEC, la proporción de afiliados no resulta en un 100% a causa de la necesidad de sustitución de elementos no localizables. Los criterios de sustitución privilegiaron el lugar de trabajo y la condición del sujeto seleccionado, esto es en caso de no encontrarse el individuo listado en la muestra se procedería a entrevistar, en el mismo centro educativo, otro del mismo grupo ocupacional y del mismo sexo.

51. Más aún. En las entrevistas en profundidad, una maestra de primaria no afiliada a ninguna organización, reconoció pese a ello su participación en manifestaciones. "Yo soy muy independiente -dijo-. Yo no me voy ciega. Si yo creo que lo que se está pidiendo es justo, yo participo y lucho por ello y soy vehemente. Y si no, no lo hago. Yo he trabajado sola en la escuela".

tas. El resultado (Gráfico 10) arroja una fuerte significancia (de .0000 en la prueba Chi cuadrada, con una V de Cramer de .43916) basada en el hecho de que el 83.1% de quienes no pertenecen a una organización gremial consideraron que no se podía hacer nada o no hicieron nada para presionar al gobierno en busca de solución a sus problemas, en contraste con el 48.3% que opinaron lo mismo entre quienes pertenecen a organizaciones gremiales. Por otro lado, éstos últimos acudieron a la ayuda de sus organizaciones en un 24.7% de los casos (en contraste con el 2.7% de quienes no perteneciendo a una organización buscaron su ayuda) y en un 12.8% participaron en manifestaciones públicas contra un 2.5% que hicieron lo mismo entre quienes no pertenecen a organismos gremiales de sus respectivos sectores. Ello indica que la cuestión de la participación en la búsqueda de soluciones a sus problemas tiende a disminuir conforme aumenta la afiliación a organizaciones gremiales, lo cual es indicativo de la importante función que estas entidades cumplen.

Cuadro 23

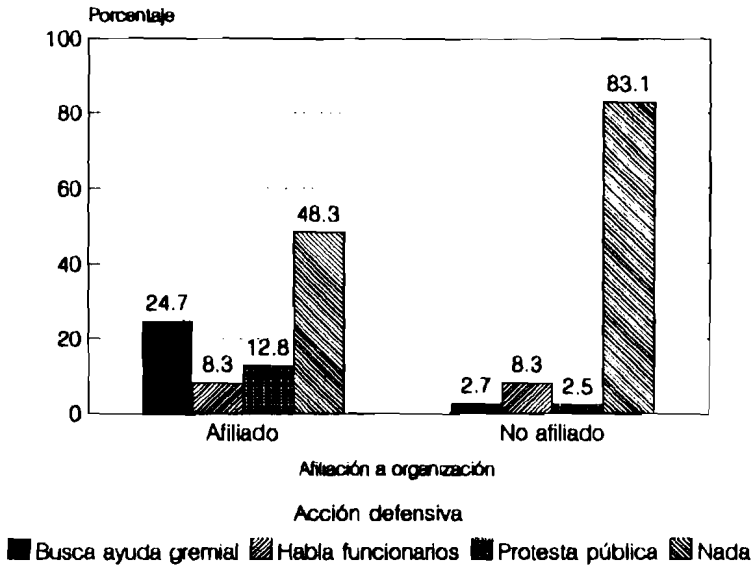
**AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES
GREMIALES POR SECTOR**

	Afiliados		No afiliados		NS-NR	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Microempresarios	38	15.0	211	84.0	1	1.0
Vendedores Callej.	59	24.0	191	76.0		
Campe sinos NPNTX	90	36.0	160	64.0		
Campe sinos PNTX	52	21.0	198	79.0		
Empleadas salud	45	36.0	80	64.0		
Empleadas educac.	93	74.0	32	26.0		
TOTAL	377	30.2	872	69.8	1	0.1

Fuente: Encuesta FLACSO-CR. Nov.-Dic. 1993.

Gráfico 10

RELACIÓN ENTRE AFILIACIÓN GREMIAL Y ACCIÓN EFECTIVA EN DEFENSA DE INTERESES



Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

Como se recordará la pertenencia a organizaciones gremiales no resultaba relevante para explicar aspectos como la percepción de mejoría o empeoramiento en la situación económica de la familia o del país, ni tampoco mostraba diferencias en torno a cuestiones como la valoración de la acción gubernamental. Ello permite proponer que aunque la asociación gremial no parece afectar la percepción de la situación o de la acción gubernamental, si modifica la "conducta" de los sectores ante los problemas que afrontan.

d. *Percepciones sobre el modelo social costarricense*

La relación de los costarricenses con el Estado de Bienestar está asociada a un conjunto de creencias sobre la necesidad de la intervención pública en la regulación de asuntos privados y el control de las "injusticias" sociales por un lado, y por el otro a la vivencia concreta de su desempeño en la forma de prestación de servicios públicos, particularmente en el campo de la salud y la educación.

A continuación se examina la opinión de los entrevistados sobre el grado de intervención del Estado en algunos asuntos relacionados con las condiciones socioeconómicas de la población y el combate a la pobreza. En relación al primer aspecto los entrevistados fueron consultados sobre la potestad del gobierno para controlar precios de artículos de consumo básico, poner a disposición de los pequeños productores crédito a bajas tasas de interés y fijar los salarios mínimos de todos los trabajadores. Los resultados arrojan un masivo respaldo de los entrevistados superior al 95% en los dos primeros casos y del 85% en el tercer caso.

Resulta interesante anotar que en mayor proporción que los demás sectores los empleados públicos no respaldan la fijación de salarios mínimos: en el caso de las empleadas de salud el 20.8% no respalda esa potestad, mientras que en el caso de las empleadas públicas de educación la proporción es de 17.6%. De todos modos es bastante claro que los entrevistados aprueban la regulación e intervención económica del Estado en lo concerniente a ingresos, precios y crédito accesible para la pequeña producción.

El registro de esta opinión es importante porque tales cuestionamientos reflejan tensiones con algunos de los supuestos básicos del ajuste estructural relativos al libre juego de las fuerzas del mercado. Es posible que si se consulta a los costarricenses directamente si prefieren mayor o menor intervencionismo del Estado en la economía responderían en favor de

tesis minimalistas; pero cuando se les consulta, como en este caso, sobre sus funciones sociales y distributivas claramente los entrevistados apoyan la presencia de actividad pública. Ello quiere decir que el rechazo "en abstracto" al Estado no se correspondería con una resistencia "en concreto" a las finalidades de su intervención.

El control de la pobreza forma parte activa de la construcción de legitimidad de la acción pública tanto por razones directamente asociadas con las condiciones de vida de los grupos más pauperizados de la población, como por razones indirectas, que vinculan la presencia de síntomas de descomposición social (que afectan también a los no pobres) con el incremento de los índices de pobreza. Pensamos que si desde la perspectiva de los grupos empresariales la eficacia del gobierno se mide en indicadores de equilibrio y reactivación macroeconómica, puede argumentarse que desde la visión de los grupos populares, tal desempeño está directamente asociado a una idea de estabilidad económica que poco tiene que ver con el crecimiento y el déficit fiscal y mucho se relaciona al bajo costo de la vida y el combate a la pobreza.⁵² En una sociedad, mayoritariamente pobre la cuestión de la pobreza puede tener implicaciones directas y claramente visibles sobre la estabilidad política. En la sociedad costarricense, con una cuarta parte de la población en condición de pobreza, existen al menos tres cuartas partes que si bien pueden sufrir algún tipo de privación, experimentan la pobreza como un fenómeno relativamente distante. Esta suposición es importante a la hora de interpre-

52. Esto puede comprenderse mejor si se considera las tensiones entre el proceso económico capitalista y los ideales democráticos. La pobreza es, aquí y ahora, un subproducto "natural" de un sistema económico que produce y reproduce desigualdades sociales, por la simple razón de la existencia de una clase económicamente dominante. La democracia se sustenta en la eliminación de tales diferencias y el establecimiento de "igualdad de condiciones" entre los ciudadanos (Miliband, 1993:113). Las políticas antipobreza se presentan entonces como puentes, caminos de encuentro, entre las diferencias de principio que sustentan el capitalismo y la democracia.

tar el efecto político de una evaluación negativa de la política gubernamental de disminución de la pobreza.

En términos generales la mayoría de los entrevistados (55.2%) considera que el gobierno *no* está haciendo todo lo que puede para combatir la pobreza. Las diferencias sectoriales no son muy importantes aunque se observa una mayor inconformidad entre empleados públicos (63.2% en salud y 68.8% en educación) y ligeramente menor en el caso de los campesinos (51.6% en los tradicionales y 50.4% en los no tradicionales). Levemente, se observa también una mayor inconformidad con las acciones del gobierno para combatir la pobreza en el caso de las mujeres (60.5% contra 52.6% en el caso de los hombres). Las percepciones sobre el combate a la pobreza no parecen tener relación con el nivel de ingresos familiares ni con la percepción de los ingresos (en una escala de muy altos a muy bajos).

Por otro lado si se observó relación significativa entre la percepción sobre la acción del gobierno y el nivel de escolaridad de los entrevistados. Los datos indican que *a mayor escolaridad más amplia la proporción de inconformes con las acciones del gobierno en el combate a la pobreza*. Es así como para el nivel de 4 a 6 años de estudio (segundo ciclo) se observa que el 52.3% de los entrevistados no cree que el gobierno haga lo que puede para combatir la pobreza, en contraste con un 66.2% que piensa lo mismo y que se ubican en niveles de educación superior. A menor nivel de estudios, menor la inconformidad con la gestión del gobierno en el combate a la pobreza, expresada en un proporción del 39.4%. Se observa, en principio que el grado de escolaridad incide en el nivel de satisfacción con las políticas de combate a la pobreza, lo cual más que una ventaja para la acción gubernamental introduce una dificultad derivada de la existencia de niveles no tan bajos de escolaridad en este país.⁵³ Si a esto se agrega el que no se encontró relación

53. Los datos generales de la muestra entrevistada indican un 5.3% con ningún año de estudio, 14.6% con 1 a 3 años, 36.2% con 3 a 6 años, 13.9% con 7 a 9 años, 12.2% con 10 a 12 años y 17.8% con 13 años o más.

significativa entre la opinión sobre las políticas antipobreza y la pertenencia o no a una organización gremial, parece plausible una hipótesis que vincula las opiniones sobre el compromiso del gobierno contra la pobreza con los avances personales en el sistema de educación formal, antes que su vivencia particular o su experiencia formativa en la lucha reivindicativa de las organizaciones gremiales.

Por último, se optó por relacionar la percepción sobre la política de combate a la pobreza con la intención de voto y la pertenencia a una organización gremial, en tanto consideramos que la evaluación sobre la acción del gobierno, en un período de campaña electoral, puede estar muy influenciada por la simpatía con el partido en el poder o con la oposición.

La relación de la visión sobre el combate a la pobreza y la opción partidaria para las elecciones del 6 de febrero de 1994, muestra una fuerte asociación expresada en una significancia Chi cuadrada de .0000 y un valor de V. de Cramer de .32. De los entrevistados decididos por alguna opción partidaria y que aseguraron que el gobierno *no* estaba haciendo todo lo que podía para combatir la pobreza, el 72.8% apoyaron al PLN. De los entrevistados que afirmaron que el gobierno *si* estaba haciendo lo que podía, el 68.4% apoyaron al PUSC (Gráfico 11).

Naturalmente, la percepción sobre la política del gobierno debe estar asociada con las causas, que en opinión de los entrevistados, colocan a ciertas personas en condiciones de pobreza. En este sentido cabe destacar que la mayoría de los entrevistados atribuye la condición de pobreza a la responsabilidad individual, pues el 54.1% aseguró que la "vagancia de la gente" es la causa individual más importante de la pobreza (gráfico 12).⁵⁴ Los datos nos permiten observar además que la

54. Cabe anotar que entre los campesinos aumenta la atribución a la vagancia como causa de pobreza y disminuye sustancialmente en el caso de las empleadas de educación, en donde aumentan la atribución a causas estructurales como concentración de la riqueza y alto costo de la vida. Esta distinción es importante, porque como se señaló en el grupo de académicos "las condiciones sociales cambian más rápido que el pensamiento" y hay sectores entre los cuales trabajo sólo es

identificación de las causas de la pobreza está significativamente asociada con la percepción de la acción pública contra la misma, notándose que en una mayor proporción los entrevistados que atribuyeron a la "vagancia" el avance de la pobreza señalaron que el gobierno *si* hace lo que puede para combatirla, como se ve en el gráfico 13. De los entrevistados que consideraron que el Gobierno hace todo lo que puede para combatir la pobreza, el 68.% señaló la vagancia como causa, proporción que bajó a 43.5% entre quienes consideraron que no hace todo lo que puede para hacer frente a la pobreza.

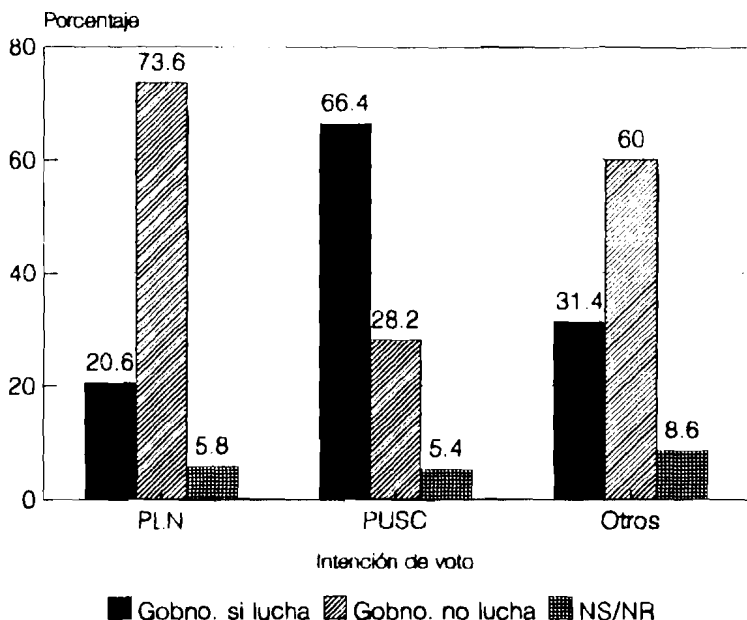
Este hallazgo puede explicarse por el hecho de que la atribución de la pobreza a causas "subjetivas-individuales"⁵⁵ disminuye la demanda de políticas anti-pobreza al gobierno. En este mismo sentido resulta concordante con las percepciones mayoritarias que no establecen imputación directa (negativa o positiva) entre la situación económica familiar y la acción del gobierno. La pregunta que cabe formular es si la preeminencia de razones individuales-subjetivas para la explicación de fenómenos sociales o niveles de estratificación es un resultado directo de los valores recientemente inducidos por el pensamiento neoliberal.⁵⁶ Por otro lado, no cabe duda de que

aquello que requiere el uso de energía humana, por ejemplo trabajo agrícola.

55. Una de las participantes en el grupo de mujeres con perspectiva de género indicó que la atribución de la pobreza a la vagancia puede reflejar que "uno de los elementos de la gobernabilidad en este país puede ser la culpa. Es decir, de los males de este país nosotros mismos tenemos la culpa porque somos vagos".
56. En la sociografía nacional existe una tradición que identifica a los costarricenses como individuos esencialmente individualistas, lo que puede hacer difícil la atribución de la expansión de ideas individualistas a la emergencia de la ideología neoliberal en los años ochenta. Cruzando las variables mencionadas con los diferentes grupos de edad, no se observó en ningún caso relaciones significativas de dependencia, lo que hace difícil la diferenciación generacional de la opinión, suponiendo que las ideas individualistas serían más populares entre los grupos más jóvenes, respecto de aquellos que experimentaron como adultos el auge del Estado costarricense en

Gráfico 11

**RELACION ENTRE INTENCION DE VOTO POR PARTIDO
Y VALORACION DE GOBIERNO**



Fuente: FLACSO-CR Nov-dic 1993.

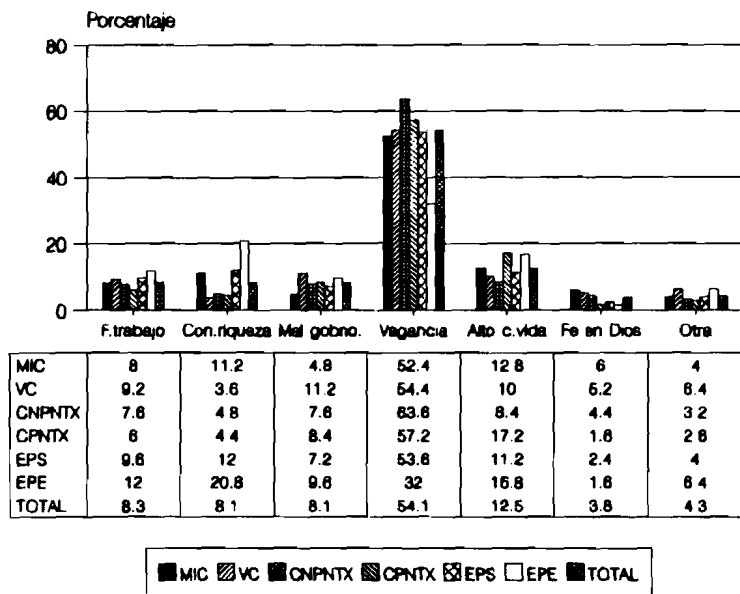
la explicación de la pobreza por la vagancia tiene al menos dos implicaciones importantes, la primera es reducir la demanda de políticas del Estado contra la pobreza entre algunos segmentos de la sociedad;⁵⁷ la segunda es el efecto legitimatorio de la

los años sesentas y setentas. Sin embargo en algunas de las opiniones expresadas en los grupos de discusión quedó fuertemente asentado el peso del componente individualista en la cultura política costarricense.

57. En el grupo de discusión con funcionarios públicos se señaló que los sectores entrevistados pueden mostrar conformidad con las políticas antipobreza o atribuir la pobreza a la va-

Gráfico 12

¿CÚAL ES LA PRINCIPAL CAUSA DE LA POBREZA EN EL PAÍS?



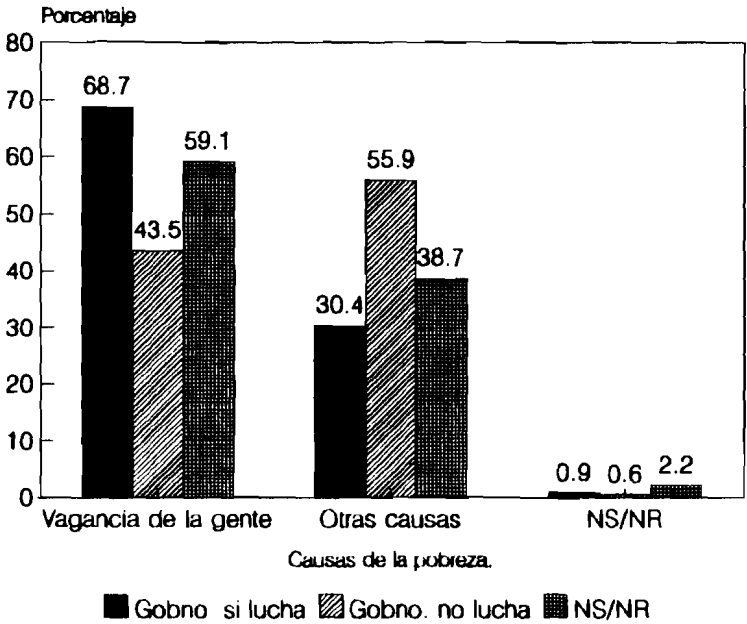
Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

explicación inversa: si la causa de la pobreza es la vagancia, entonces hay en el sistema oportunidades no aprovechadas para salir de la pobreza. Como lo señaló uno de los participantes en el grupo de discusión académico puede ser que las respuestas de los entrevistados parten de considerar que "el problema es mío, es de que tanto logro yo sacarle provecho a las oportunidades que el sistema me ofrece".

gancia y no a razones estructurales, porque no son representantes de los grupos ni las regiones más pobres de la población.

Gráfico 13

**RELACIÓN ENTRE CAUSAS DE POBREZA
Y VALORACIÓN DE ESFUERZO GUBERNAMENTAL**



Fuente: FLACSO-C R Nov-dic 1993.

Consultados sobre las principales acciones del gobierno contra la pobreza, los entrevistados señalaron en el 59.3% de los casos, las políticas de distribución de bonos (de vivienda, alimentario y estudiantil) y en el 13.1% a la presencia de mayores oportunidades de empleo. Por su parte, las razones aducidas por quienes consideraron que el gobierno no actuaba en contra de la pobreza, están más dispersas entre la ausencia de ayuda o la oposición a la ayuda otorgada (28%), el incumplimiento de las promesas y la inacción del Estado (20.7%), alto

costo de la vida (14.2%) y la defensa de intereses particulares (12.9%).

Es interesante observar que la principal causa de evaluación positiva de las políticas antipobreza del gobierno (los planes de compensación social focalizada) es al mismo tiempo, aunque en una menor proporción, causa de evaluación negativa. Considerando que la mayoría de los entrevistados no son beneficiarios directos de estas políticas,⁵⁸ es posible que su reacción esté muy motivada por la simpatía hacia un partido político, pues el tema de la compensación focalizada del gasto social fue ampliamente discutido en los medios de información durante la campaña electoral.

En tal dirección, se observó que de los entrevistados decididos a votar por alguna opción partidaria y que señalaron el otorgamiento de bonos como medida de combate efectivo a la pobreza, el 64.6% apoyaron al PUSC en contraste con el 31% que apoyó al PLN. De ese mismo grupo, pero entre quienes identificaron las políticas de ayuda como de ausencia de atención efectiva al problema de la pobreza, el 78.7% apoyaron al PLN y solamente el 16.7% al partido en el gobierno.

Si la responsabilidad del bienestar individual y colectivo está más cercana al esfuerzo propio que a la acción gubernamental, abría que esperar que la actitud hacia los servicios sociales del Estado también refleje esa percepción. A fin de caracterizar las diversas actitudes respecto de los servicios de salud y educación, proponemos ubicar la reacción de los usuarios en tres dimensiones: a. la compra de servicios privados (que implica un juicio negativo sobre el servicio público y una suerte de protesta pasiva), b. la inconformidad de quienes no pueden pagar servicios privados y c. el conformismo que establece una sinonimia entre lo disponible y lo necesario. Se tiene pues que

58. Del total de entrevistados que posean vivienda (74.4%), solamente el 7.7% afirmó haberla adquirido utilizando bono de vivienda. El 1.7% del total de entrevistados recibió algún tipo de ayuda alimentaria y, de los entrevistados con hijos en edad escolar (el 40.2% del total) solamente el 7.4% afirmaron haber recibido el bono escolar.

la actitud de "inconformidad" indica una visión negativa de la acción del Estado (debería hacer más), mientras que la actitud de "conformismo" se deriva de una valoración positiva (hace lo suficiente).

La situación del sector educativo

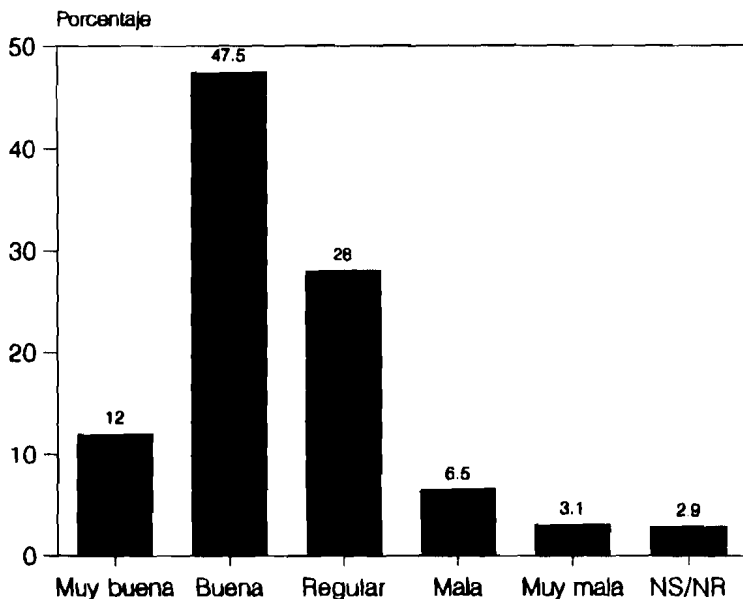
Como hemos visto en la primera parte, el desarrollo de las políticas de modernización económica ha inducido cambios importantes en la oferta de servicios en el campo de la salud y la educación, cambios cuyas características más importantes son a. el estancamiento y deterioro en la calidad de los servicios públicos y como correlato de lo anterior b. la ampliación de la oferta de servicios privados.

Los entrevistados, en términos generales y sin mayores diferencias por sector o por sexo, tienen una percepción muy positiva de la enseñanza pública: el 59.5% la consideraron muy buena y buena, el 28% la calificó de regular y solamente el 9.6% la consideró mala y muy mala (ver gráfico 14). Ello en principio estaría indicando una actitud de "conformismo" con respecto a la oferta pública de servicios educativos. En las reflexiones con los grupos de discusión se plantearon varias interrogantes a partir del reconocimiento de que existe tal conformidad con la calidad de los servicios de educación. De manera particular interesa destacar las opiniones según las cuales la percepción positiva puede estar más relacionada con el mero acceso a los servicios de educación que con una medida efectiva de calidad. Un participante del grupo de políticos señaló que quizá la percepción "es buena o muy buena porque nos permite llegar a la escuela, pero no estamos diferenciando en cuanto a la calidad".

Consultados sobre las acciones que el Gobierno debería ejecutar para mejorar la enseñanza pública, los entrevistados se inclinaron particularmente por dos opciones: capacitar más a los maestros (35.3%) y equipar mejor a las escuelas (31%).

Gráfico 14

**¿CUÁL ES SU OPINIÓN SOBRE
LA ENSEÑANZA PÚBLICA?**



Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

Exigidos a señalar en su respuesta una segunda acción, nuevamente se concentraron en las mismas dos invirtiendo la prioridad: equipar (31.9%) y capacitar (30.2%). Estas respuestas reflejan la selección de los entrevistados de una batería de cinco posibles respuestas que además de las mencionadas incluía construir más escuelas, contratar más docentes o privatizar. Es interesante observar que, en términos sectoriales, las empleadas de educación señalan las mismas acciones como prioritarias aunque en porcentajes más elevados que el promedio. Además resulta interesante advertir que la opción "privatizar" sólo alcanzó el respaldo del 1.2% de los entrevistados. Estas

respuestas pueden sugerir que la mayoría de las personas entrevistadas perciben la existencia de una base material en el sistema educativo (de infraestructura y recursos humanos) que por razones diversas no está siendo adecuadamente utilizada, razón por la cual las opciones siempre aparecen vinculadas al fortalecimiento de los recursos existentes.

La actitud de "conformismo" se ve matizada por el hecho de que en efecto la población usuaria percibe la necesidad de mejorar la prestación del servicio en cuanto a uso de los recursos, y hasta cierto punto muestra "inconformidad" respecto de lo que se hace. Resultará interesante explorar si esta actitud de "inconformidad" se inclina por las soluciones "más baratas", proyectando de algún modo inconsciente las críticas tecnocráticas a la ampliación del gasto público. Las soluciones "costosas" como ampliar el personal y construir escuelas aparecen menos frecuentemente en las opciones de los entrevistados, aunque si ocupan lugares importantes en las definiciones de política sectorial. Como vimos anteriormente un componente central del convenio para el mejoramiento del sistema educativo, firmado entre el Gobierno y el BID-Banco Mundial, es precisamente el desarrollo de infraestructura escolar. La cuestión se centra de esta manera en el efecto político de la relación entre la "inconformidad" de los usuarios que se inclinan por demandas austeras y una disposición mayor de recursos por parte del Estado que garantizará, en condiciones de cumplimiento de lo convenido, políticas que "sobrepasan" las expectativas sociales.

Esta diferenciación merece ser explorada en el futuro en tanto que las reformas derivadas de la percepción del problema difieren sustancialmente: una actitud de demanda expansiva (sin austeridad, es decir del tipo "más maestros y más escuelas") requiere de una completa reasignación de recursos de inversión al sector educación, mientras que en una segunda combinación (de complacencia con el servicio y demandas austeras) se podría satisfacer con atención focalizada en capacitación y distribución de material didáctico y equipo.

A los entrevistados se les pidió reaccionar (positiva o negativamente) sobre cinco afirmaciones que expresan igual número de aspectos vinculadas a la enseñanza pública. (Cuadro 24).

Se observa en términos generales que la población entrevistada confía fuertemente en la utilidad de los conocimientos que se adquieren por medio de la enseñanza pública,⁵⁹ así como en el acceso de los pobres a ese servicio.

Tales afirmaciones, agregadas a la visión positiva sobre el sistema de enseñanza pública del país, pueden sugerir la creencia de la población en el acceso indiscriminado a mecanismos de ascenso social (en tanto lo que enseñan es útil), lo cual es fuente de legitimación del sistema político y económico social. Lo que está en evidencia es que, por encima de las privaciones materiales y las dificultades del presente, existe una expectativa de mejoramiento futuro de carácter transgeneracional. Esto si bien es factor de legitimación, también induce a niveles de frustración en tanto que la concreción de la aspiración última (expresada en casi tres cuartas partes de los entrevistados que aspiran a niveles "profesionales" para sus hijos) no está, realmente, abierta para todos. Las implicaciones políticas de estas frustraciones posiblemente se expresen más en los ámbitos privados que públicos (v.gr. violencia doméstica) pero no por ello dejan de tener consecuencias importantes en términos de la conformación de la cultura política de los costarricenses.

Las opiniones aparecen más polarizadas en los otros ítems con importantes diferencias sectoriales. En lo relativo al compromiso de los docentes (oración 4), la alta proporción del promedio de la muestra debe mucho al alto porcentaje afirmativo de respuestas entre las empleadas de educación pues de ellas casi un 77% valora positivamente su propio esfuerzo.

59. Ello explicaría parcialmente el hecho de que la gran mayoría de los entrevistados tiene expectativas altas sobre la educación que desean para sus hijos en todos los sectores. La expectativa de los entrevistados se concentró masivamente (por encima del 72%) en niveles de educación superior. La excepción fueron los campesinos tradicionales que en igual proporción (79%) mostraron expectativas máximas de educación para sus hijos a nivel de cuarto ciclo de secundaria.

Cuadro 24

	SI	NO	NS/NR
1. El Gobierno hace lo que puede para mejorar la e.p.	44.6	43.8	11.7
2. Lo que enseñan a los niños les será útil para la vida	87.2	9.0	3.8
3. La calidad de la e.p. ha bajado en los últimos años	49.1	42.1	8.8
4. Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la e.p.	56.5	34.9	8.6
5. La gente pobre tiene la oportunidad de una buena educación en la escuela pública.	70.5	26.3	3.2

e.p. = Enseñanza pública.

Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

Entre empleados públicos de salud y microempresarios la visión sobre el esfuerzo de los maestros es más bien negativa aunque siempre muy polarizada (44% contra 45% que consideran que los maestros no hacen todo lo que pueden).

En el caso de la calidad de la enseñanza, el porcentaje que afirma que *si* ha bajado es bastante mayor que en el promedio en el caso de los empleados públicos (64% los de salud y 63.2% los de educación). Esta diferencia puede provenir, como también se verá en el análisis de salud, del hecho de que los empleados públicos disponen de mayor información respecto al deterioro de los servicios que prestan, en tanto constituye desmejoría en sus condiciones de trabajo.⁶⁰ Por ello no es de

60. La diferente actitud de los funcionarios públicos asociados a la mayor disposición de información sobre la "situación real" de los sectores, fue explorada tanto en las entrevistas en profundidad como en los grupos de reflexión. En el primer

extrañar que mientras en promedio los entrevistados consideran que el gobierno *si* hace lo que puede para mejorar la enseñanza pública, el 59.2% de los empleados de salud y el 72% de los de educación consideran lo contrario.

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de la disposición adecuada de información⁶¹ sobre el estado de la prestación de servicios públicos, en este caso particular, pero también sobre la actividad gubernamental en su conjunto. En términos generales, con la excepción de los empleados, los usuarios carecen de suficiente información sobre la calidad del servicio que reciben (por ejemplo si es mejor ahora que antes, si hay más niños por aula que antes, si hay menos docentes calificados ahora, si ya no hay tiza, etc.),⁶² situación que los coloca "perso-

caso, los funcionarios entrevistados afirmaron disponer de mayor información para juzgar la problemática de los servicios, mientras que en el caso de los usuarios fue común la poca información sobre la situación de los sectores. El director de escuela primaria afirmó que "a la gente no le interesa la situación de la educación, porque usa las escuelas como guarderías". En el grupo de reflexión de jóvenes consideraron que los empleados públicos "conocen diariamente los problemas como otros grupos no los conocen, y menos grupos que no tienen acceso a información".

61. La importancia del tema de la información en el proceso del fortalecimiento del buen gobierno (una dimensión de la cuestión más amplia de la gobernabilidad) ha sido planteada por el Banco Mundial particularmente preocupado por las políticas económicas y la necesidad de información de los sectores productivos. Haciendo una extrapolación hacia las políticas sociales y las implicaciones políticas de las mismas podría reformularse la siguiente frase del Banco "...la eficiencia y efectividad de los actores económicos, y la competitividad de los mercados, requiere amplio acceso a información relevante." quedando más o menos así: *La eficacia de los aparatos de bienestar, derivada de la legitimidad entre los diferentes actores sociales, requiere amplio acceso a información relevante.*

62. En algunas ocasiones los medios de información, especialmente la televisión realizan reportajes sobre la situación en educación y salud, cuyo alcance en términos de la generación de acciones concretas por parte de los usuarios es bastante desconocido. En la muestra el grupo de microempresarios tiende a comportarse de manera semejante a los empleados

nalmente" en dificultad para "opinar". En sentido positivo la ampliación de información fortalece la confianza de los usuarios en las instituciones públicas, pero quizá también la falta de información mantiene inalterada una confianza que, con información, se erosionaría. El control de la información indudablemente es manifestación de poder.

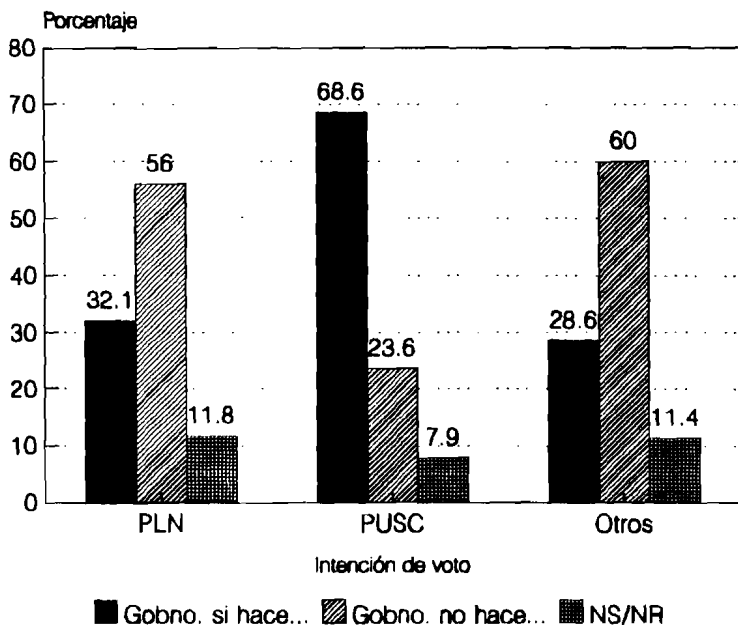
Finalmente existe también una fuerte relación de significancia (Chi cuadrada de .0000) entre la percepción de la actuación del gobierno en beneficio de la enseñanza pública y la opción partidaria para las elecciones de 1994. En un 68% de los casos, quienes aseguraron que votarían por el partido en el poder, dijeron estar de acuerdo con la afirmación "El gobierno esta haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública". En contraste, 60% y 56% de los que apoyaron terceras opciones y el PLN (respectivamente) tuvieron una visión negativa de la acción del gobierno en beneficio de la enseñanza pública (Cfr. Gráfico 15).

Nuevamente en un sistema político fuertemente dividido en dos opciones partidarias, la fortaleza de la insatisfacción del presente puede transformarse, en el futuro, en sentimiento acrítico de conformidad si el partido de sus simpatías accede al poder. Como las posiciones son agudamente partidarias, nunca existe el suficiente acuerdo como para construir demandas consensuales de grupos de usuarios (en este caso padres de familia, por ejemplo). En apoyo a esta hipótesis está la evidencia de una relativa pasividad de los usuarios ante los problemas de la enseñanza pública (no ha habido en la historia reciente una protesta significativa—más allá de la denuncia aislada—de usuarios del servicio público de educación primaria). Una situación tal indicaría que el sistema político bipartidario, efectivo para la elección de gobernantes dentro de las dos opciones en presencia, tiene también resultados no solamente en la canalización e intermediación de expectativas sociales,

públicos, situación que puede estar asociada con la mayor disposición de información de este sector con respecto a los otros en tanto presenta mayor escolaridad e ingreso relativos.

Gráfico 15

RELACIÓN ENTRE INTENCIÓN DE VOTO POR PARTIDO Y VALORACIÓN GOBIERNO. (EDUCACIÓN)



Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

sino también en la prevención de su aparición como demanda pública.

Percepciones sobre la situación del sector salud

Al igual que en el caso de la educación, los entrevistados muestran una actitud favorable hacia el sistema de salud

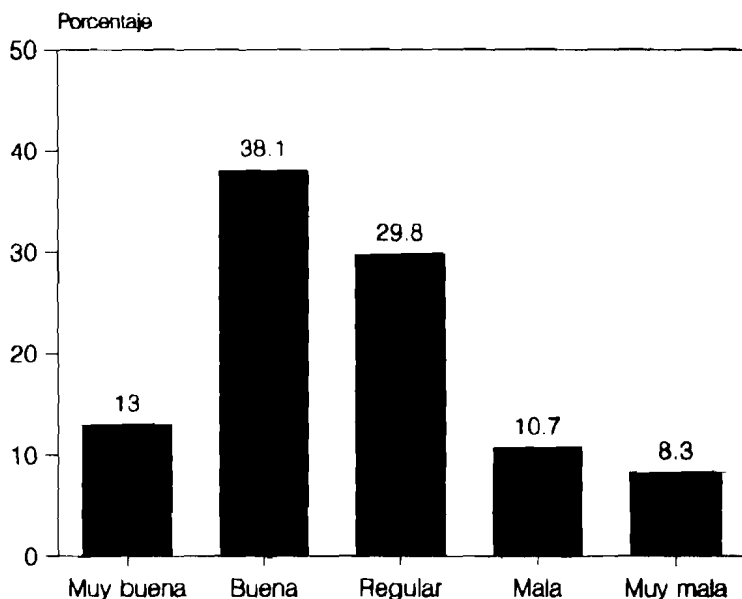
pública expresada, independientemente del sector o el sexo, en valoraciones positivas del servicio recibido. El 50.7% de los entrevistados que acudieron a servicios públicos de salud, los calificó de muy buenos o buenos, el 29.5% de regulares y el 18.9% de malos o muy malos. Nótese que si bien es cierto la valoración es positiva, lo es de manera ligeramente inferior al respaldo a los servicios de educación, debido a una diferencia de cerca de 10 puntos en la evaluación de los servicios recibidos como malos o muy malos. Ello indica la existencia de una inconformidad mayor con la prestación de los servicios de salud, que aunque no llega a proporciones dramáticas, debe también considerar la presencia de un 24% de los entrevistados que en la última vez que requirieron asistencia médica acudieron a diversos servicios privados.⁶³

Consultados sobre las acciones que las instituciones responsables deberían realizar para mejorar los servicios de salud, nuevamente, al igual que en el caso de la enseñanza pública, la mayoría de los entrevistados se inclinó por equipar mejor las clínicas y hospitales (35.1%) y capacitar más al personal (24.5%). No obstante, entre los sectores de menores ingresos también se señaló la necesidad de construir más clínicas y hospitales: 21.1% de los vendedores callejeros, 23.2% de los

63. En el caso de la enseñanza pública, solamente 28 (6.0%) de los 502 casos con hijos en edad escolar, aseguraron enviarlos a instituciones de enseñanza privada. Nótese que en la misma población muestral los entrevistados acudieron cuatro veces más a servicios de salud privados que a servicios de educación privados. Lógicamente ello se debe al costo financiero menor de una consulta médica privada (no necesariamente alopática) que es circunstancial y esporádica, respecto a la educación privada que conlleva un gasto significativo durante todo el período lectivo; pero habría que explorar si, en el caso de la enseñanza, se acudiría a la privada si pudiera pagarse. El uso del servicio público puede ser, en este sentido, indicativo de la cobertura del sistema pero no necesariamente de la conformidad de los usuarios. Este tema fue abordado en las 18 entrevistas en profundidad. De manera general los entrevistados encontraron más deteriorada la situación de la salud que la de la educación, sin embargo, todos con excepción de uno, optarían por la enseñanza privada si pudieran costearla.

Gráfico 16

**¿CUÁL ES SU OPINIÓN SOBRE
EL SERVICIO EN LOS S.P.S.?**



Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

campesinos tradicionales y 27.2% de los campesinos no tradicionales. Por otra parte, aunque la opción de privatizar el servicio para mejorarlo es reducida (3.8% del total de la muestra) es interesante anotar que esa opinión es compartida por el 6.4% de los empleados de salud (lo que posiblemente indica el malestar de los empleados con el sector "patronal" de las instituciones) y el 7.6% de los microempresarios. Obligados a identificar una segunda acción, del mismo conjunto de cinco opciones predefinidas, los entrevistados continuaron apoyando medidas de equipamiento (25.4%) y capacitación (30.6%) (al igual que en el caso de la enseñanza pública, invirtiendo las

proporciones). En este caso sin embargo, adquiere fuerza entre campesinos no tradicionales y empleados de salud la acción relativa a la contratación de más médicos y enfermeras. De hecho los empleados de salud consideraron ésta como la segunda acción más frecuente (28.8%).

De la observación de estos datos puede indicarse que, en términos generales, domina la idea de que existe la necesidad de mejor aprovechamiento de los recursos existentes tanto de infraestructura como de fuerza laboral, aunque en el caso de los campesinos y los trabajadores urbanos más empobrecidos se observa también la necesidad de construir más infraestructura, y en el caso de los trabajadores del sector salud, la necesidad de contratar más personal.

En contraste con las opiniones sobre el sector educación, aquí se observa una mayor inclinación por demandas "costosas" lo que podría indicar mayores niveles de insatisfacción en tanto el Estado no ofrezca solución material a las mismas.⁶⁴ Las razones de la diferencia de demandas en relación con el sector educación puede asociarse al hecho de que los problemas de la enseñanza sólo son percibidos de forma indirecta mientras que la vivencia de la llamada "crisis" del sector salud no tiene mediaciones. También puede estar asociada a la apertura de opciones privadas: normalmente quién paga el servicio privado manifiesta una protesta pasiva con respecto a la calidad del servicio público, pero en tanto tal no tiene mayores implicaciones en la generación de políticas correctivas. Antes por el contrario, constituye una disminución de la "sobrecarga" de demandas a los servicios públicos.⁶⁵

64. Además, el equipamiento en el campo de la salud podría ser aún más costoso que la construcción de infraestructura o la contratación de personal.

65. Esta hipótesis concuerda con algunas de las afirmaciones de los grupos de reflexión. En el grupo de mujeres, se afirmó que la incongruencia entre la gravedad de la crisis de la salud y la percepción de deterioro, podría estar asociada a lo que llamaron la "reducción de las expectativas": "Los usuarios sienten que el servicio es malo pero piensan que es mejor que no tener nada".

La hipótesis que puede formularse es que al existir una mayor posibilidad de acceso a servicios privados (utilícense o no) aumentan los niveles de "inconformidad" frente a la calidad de servicios públicos. En sentido inverso, cuando el acceso a los servicios privados es privilegiado (como el caso de la enseñanza privada) no queda mucho espacio para conductas distintas que las conformistas o en casos excepcionales de inconformidad con demandas austeras.

Al igual que en el caso de la enseñanza pública, a los entrevistados se les pidió reaccionar (positiva o negativamente) sobre cinco afirmaciones que expresan igual número de aspectos vinculadas a la enseñanza pública. (Ver cuadro 25).

Se observa que solamente en la frase relativa al acceso al servicio (5) una fuerte mayoría de los entrevistados se inclinó positivamente. En las demás, referidas al compromiso gubernamental, la combinación de acceso y calidad de servicio para la gente pobre, el compromiso de los empleados y la mejora en la calidad, se observan en general opiniones bastante divididas y diferenciadas sectorialmente. Sobre el compromiso gubernamental, los grupos rurales y de vendedores estacionarios tienen una visión mayormente positiva aunque muy dividida.⁶⁶ Los empleados públicos de salud y educación y los microempresarios en contraste tienen visiones negativas más fuertes (66.4%, 63.2% y 50.4% respectivamente consideraron que el gobierno no hace todo lo que puede para mejorar los servicios de salud).

Proporcionalmente más microempresarios y empleadas de educación, a diferencia de los otros sectores, no creen que los pobres tengan posibilidad de recibir buena atención médica. Es notable que solamente los empleados de salud y los campesinos no tradicionales tienen una valoración positiva del esfuerzo de los empleados para mejorar los servicios públicos de salud,

66. En los grupos de reflexión de académicos y de políticos se asoció este comportamiento de los campesinos al hecho de que muchas de las mejoras ocurridas en la atención se habían concentrado en el sector rural y que los problemas más graves de saturamiento ocurren en las zonas urbanas más densamente pobladas.

Cuadro 25

	SI	NO	NS/NR
1. El Gobierno hace lo que puede para mejorar los s.p.s.	43.6	47.9	11.2
2. La gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica	49.8	46.9	3.3
3. Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los s.p.s.	42.2	49.1	8.6
4. La calidad de los s.p.s. ha mejorado en los últimos años	45.9	47.6	6.5
5. La mayor parte de la gente puede hacer uso de los s.p.s.	78.7	19.2	2.1

s.p.s.=Servicios públicos de salud.

Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

valoración que es negativa aunque muy dividida entre campesinos tradicionales y vendedores estacionarios y altamente negativa en el caso de los microempresarios y las empleadas de educación (en proporciones mayores al 60%). Finalmente, más empleados públicos y microempresarios no estuvieron de acuerdo en que la calidad de los servicios públicos de salud hubiese mejorado en los últimos años, en contraposición a la mayoría de los campesinos y los vendedores estacionarios.

Relacionando la valoración del esfuerzo gubernamental por mejorar los servicios de salud, con la intención de voto por partido en las elecciones de febrero de 1994, observamos una fuerte significancia expresada en un 62.6% de los adherentes al PLN que mostraron valoraciones negativas (proporción del 68.6% para los que votarían por una tercera fuerza de

oposición) y un 68.6% de los simpatizantes del PUSC que afirmaron que el gobierno *si* hace lo que puede para mejorar esos servicios.⁶⁷

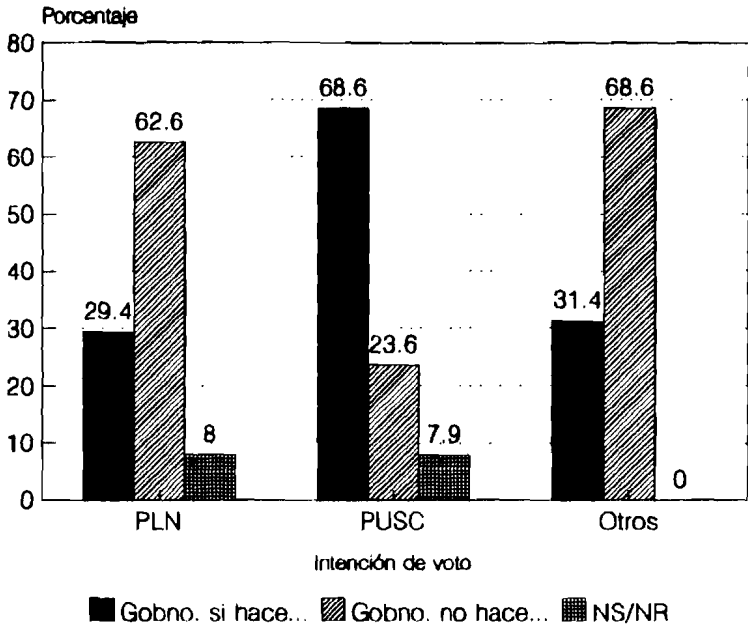
Las conclusiones derivadas del análisis del sector educación, respecto a la importancia de la información para la identificación de problemas y la formulación de demandas sociales, así como las relativas al efecto estabilizador de la fuerte relación entre la percepción de la calidad de la acción del gobierno en el sector y la simpatía por uno de los dos partidos dominantes, pueden extrapolarse claramente al sector salud.

En último término es preciso señalar que existe conformismo de la población respecto a los problemas de la salud y la educación en el país. Una parte de ese conformismo posiblemente esté asociada a razones ideológicas etnocentristas (del tipo "en otros países es peor") o a la disminución de las expectativas ("peor es nada"). Pero otra parte está asociada al hecho de que si bien es importante, la crisis en ambos sectores es limitada: como se señaló en los grupos de reflexión, sea como sea, las oportunidades hoy son mayores para los hijos respecto de las que disfrutaron sus padres. Por otro lado, la evidencia de problemas y juicios negativos en relación con algunos aspectos, se compensa por la alta satisfacción con otros. Por ejemplo: la consulta externa está en crisis, pero la atención hospitalaria, aunque venida a menos, no es tan cuestionada por la población. Por otro lado, aunque hay problemas serios en la educación, la población muestra alta estima por los programas que tienden en su opinión al aumento de la calidad de la enseñanza pública. En las entrevistas en profundidad, por ejemplo, quedó en evidencia el fuerte respaldo, aún entre los campesinos, a la política de la Administración Figueres para introducir la enseñanza del inglés en las escuelas.

67. El valor del coeficiente Lambda es de .34 para la opinión sobre el gobierno como variable dependiente y .26 para la intención de voto como variable dependiente. Ello quiere decir que la reducción proporcional en el error es mayor al predecir valores sobre la acción del gobierno a partir de la intención de voto.

Gráfico 17

RELACIÓN ENTRE INTENCIÓN DE VOTO POR PARTIDO Y VALORACIÓN GOBIERNO. (SALUD)



Fuente: FLACSO-C.R Nov-dic 1993.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que aunque es cierto que un proceso de ingobernabilidad o inestabilidad política no parecería nutrirse de la inconformidad de los usuarios con los servicios de salud y educación que son pilares del aparato social costarricense, también es cierto que ello no ocurrirá en tanto concurren fenómenos que compensen los deterioros observados. No está demostrado, aún, que un mejoramiento progresivo y general de los sistemas de salud y educación no pueda conducir a un clima de descomposición social y política.

e. *Cultura política*

La forma en que los ciudadanos ejercen sus derechos políticos está directamente vinculada con las creencias que sustentan en relación a los actores y el régimen institucional que definen el juego político. La cultura política se refiere no solamente a la fabricación (esto es el desarrollo y mantenimiento social e ideológicamente generado) de un conjunto de instituciones políticas, sino a la forma en que tales instituciones y sus productos (las políticas) son percibidas por la ciudadanía. Pero también a la reacción social derivada de tal percepción. La cultura política se constituye a partir de la relación entre el régimen institucional y sus productos, la ideología (conjunto de creencias) que lo explica y que no es legitimatoria a priori y la acción social que los construye y redefine.⁶⁸

En un artículo reciente, Solís et. al. (1993) han planteado la tendencia, en los estudios sobre cultura política costarricense de reducirla a su manifestación electoral o de encerrarla en los estrechos límites de la dicotomía consenso vs. represión. De manera particular, los autores ensayan una caracterización problematizadora de la cultura política costarricense basada en cuatro rasgos definitorios, no exhaustivos: a. "...una cultura en la que la política y la participación social de los más diferentes

68. Manuel Alcántara (1994) ha formulado una crítica a los argumentos culturalistas de la gobernabilidad basada en el determinismo estructural que las caracteriza y en la tendencia a la subestimación de las influencias externas sobre el régimen político. "Es dudoso que los procesos de socialización que habitualmente han reproducido ciertas actitudes nacionales no se hayan visto sometidos en el último medio siglo a estas influencias, tendiéndose a generar patrones de comportamiento más universales".(p.46) En nuestra opinión la referencia a elementos de cultura política no implica la búsqueda del "ethos" costarricense, sino la identificación de las evaluaciones de los costarricenses respecto de prácticas políticas y tramas institucionales que, siendo nacionales, también han adquirido cada vez más significado global: la democracia, el consenso, la representación, la tolerancia, etc.

grupos y clases sociales se ha articulado y condensado en los procesos electorales." b. Una cultura fracturada entre la participación electoral "ritual y cuasi-religiosa" y concepciones negativas sobre lo político. c. Una cultura que "oculta" las formas de violencia y represión social que la caracterizan y d) Una cultura basada en "un pacto social entre desiguales" de origen preelectoral. Intentando una síntesis de los componentes señalados, la cultura política costarricense se caracterizaría por una relativa centralidad del proceso electoral, que se desarrolla en un marco de cooperación interclases con ciertos niveles de violencia institucional y grados de "resistencia", expresados en el respaldo a las instituciones y el rechazo a los políticos. En adelante, nos interesa retener esta reflexión a fin de confrontarla con los hallazgos de la encuesta realizada.

Por nuestra parte, sin pretender una caracterización previa de la cultura política, hemos más bien procedido a identificar algunos componentes genéricos de la cultura política, cuya expresión entre la población entrevistada será el tema de nuestro análisis. Consideramos, de modo general y a fin de ordenar la presentación de los resultados de la encuesta, que la cultura política está, en primer lugar asociada a *un régimen de participación*. Por tal entendemos el grado de involucramiento de la población en los asuntos que conciernen a su situación actual y futura a partir de a. un nivel diferenciado de información, b. una práctica efectiva de presencia electoral y c. un nivel dado de (in)disciplina civil.⁶⁹

En segundo lugar la cultura política se asocia con el nivel de *confianza en las instituciones* entre los ciudadanos, que se relaciona con el cumplimiento de las funciones básicas para las que diversas instituciones políticas han sido creadas (ejecutivo, parlamento, cortes, etc.) y con el efecto erosivo que ejercen las denuncias, cada vez más frecuentes, de corrupción.

69. La indisciplina "se manifiesta en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones políticas por métodos violentos, ilegales o anómalos" Philippe C. Schmitter (1988).

En tercer lugar, la cultura política aparece asociada a las variables que componen lo que llamaremos el *régimen de relaciones*, referido a indicadores de tolerancia política. En términos generales la tolerancia se refiere al respeto por la ideas ajenas independientemente de la radicalidad de su oposición a las ideas propias.

El régimen de participación

Los entrevistados fueron consultados sobre el grado de información política de que disponían. A la pregunta ¿Se mantiene usted informada(o) de los acontecimientos políticos del país? el 75.4% de los entrevistados *si* se mantienen informados y el 23.6% *no* lo hacen. Se trata de un nivel de alta información sobre acontecimientos políticos que aparece significativamente asociado a la escolaridad y el ingreso de los entrevistados. Es así como los entrevistados con 0 años de educación formal, muestran los niveles más bajos de información (67.2%) y los entrevistados con más de 13 años de educación presentan la proporción más alta (85.1%). En el caso del nivel de ingresos se observa que existe una relación directamente proporcional entre el nivel de ingresos y de información sobre asuntos políticos. Los entrevistados con menos de un salario mínimo de ingreso familiar se mantienen informados en un 68% mientras que los entrevistados con dos y más salarios mínimos de ingreso se informan en el 82% de los casos.

Lo que hemos denominado el régimen de participación tiene que ver, en segundo término, con el ejercicio efectivo del derecho electoral. En una alta proporción, muy cercana al porcentaje nacional de participación electoral, el 86% de los entrevistados votaron en las elecciones generales de 1990 frente a un 13.9% que no lo hizo (el porcentaje de electores que no participó en el proceso electoral de 1990 fue de 18.2%).

La observación de quienes participaron en el proceso electoral de 1990, a partir de las razones por las cuáles votaron,

señala un comportamiento diferenciado entre hombres y mujeres. La mayoría de los hombres (44.4%) votaron "porque el voto es un derecho de los ciudadanos". En contraste la mayor concentración de mujeres (38.2%) asistió a las urnas "porque es la forma correcta de elegir las autoridades del gobierno". La diferencia entre ambas actitudes puede encontrarse en la con-

Cuadro 26

**NIVEL DE INGRESOS E
INFORMACIÓN POLÍTICA**
-Absolutos y relativos-

	¿Se mantiene usted informada/o de los acontecimientos políticos del país?					
	SI		NO		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Salario mínimo						
Menos de 1	172	67.7	82	32.3	254	22.3
De 1 a 1.5	241	76.8	73	23.2	314	27.5
De 1.5 a 2	130	76.0	41	24.0	171	15.0
De 2 a 3	130	81.8	29	18.2	159	13.9
3 y Más	199	81.9	44	18.1	243	21.3
TOTAL	872	76.4	269	23.6	1141	100.0

Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

ducta de quien "hace lo que debe" frente al que hace "bien". Quién hace lo que debe no necesariamente asume una posición, mientras que quién hace bien juzga su conducta.

Resulta interesante destacar que se observa relación de dependencia entre las razones aducidas para votar y el nivel de escolaridad (Cuadro 28). Dentro de las diferencias más llamativas destaca la apelación a la obligatoriedad del voto, que es expresión de una actitud política pasiva impulsada por un precepto legal compulsivo. Se observa que a mayor escolaridad

menor el efecto de la obligatoriedad: mientras el 26.9% de los entrevistados con 0 años de educación formal votaron porque es "obligatorio" así actuó sólo el 5% de los entrevistados con más de 13 años de educación formal. Por otra parte mientras el 16% de estos últimos votó "porque es la forma de contribuir a la solución de los problemas del país" así opinó solamente el 9.6% de los entrevistados con ninguna escolaridad. Un comportamiento semejante se observa en el cruce de la variable "razones para votar" con el nivel de ingreso de los entrevistados.

Cuadro 27

RAZONES PARA VOTAR POR SEXO
-Absolutos y relativos-

	FEMENINO		MASCULINO		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Voto obligatorio	29	8.2	91	12.7	120	11.2
Voto es derecho	114	32.3	317	44.4	431	40.4
Contr. solucionar prob. del país.	57	16.1	91	12.7	148	13.9
Forma correcta de elegir.	134	38.0	179	25.1	313	29.3
Otras	19	5.4	36	5.0	55	5.2
TOTAL	353	33.1	714	66.9	1067	100.0

Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

En lo que respecta al comportamiento de quienes no votaron no se observa dependencia por sexo. Las razones para no votar se concentraron en el desinterés por la política (36.7%) y "otras" razones (domina la minoría de edad al celebrarse las elecciones) en un 44% de los casos. El desinterés por la política es mayor entre los entrevistados con 0 años de educación formal (66.7%) y menor entre quienes tienen de 9 a 12 años (21.7%) y más de 13 años (22.7%).

Consultados sobre las razones para votar por un candidato, los entrevistados en su mayoría (46.2%) expresaron agrado

Cuadro 28

RAZONES PARA VOTAR Y ESCOLARIDAD
-Relativos-

	AÑOS DE EDUCACION FORMAL						TOTAL
	0	1 a 3	4 a 6	7 a 9	10 a 12	13 y más	
Voto obligatorio	26.9	19.4	11.9	5.7	8.6	5.0	11.2
Voto es derecho	36.5	42.5	45.6	39.0	32.0	36.0	40.4
Contr. solucionar prob. del país.	9.6	9.4	13.5	15.6	17.2	16.0	13.9
Forma correcta de elegir.	19.2	22.5	24.6	33.3	37.5	38.5	29.3
Otras	7.7	6.3	4.4	6.4	4.7	4.5	5.2
TOTAL	4.9	15.0	36.2	13.2	12.0	18.7	100.0

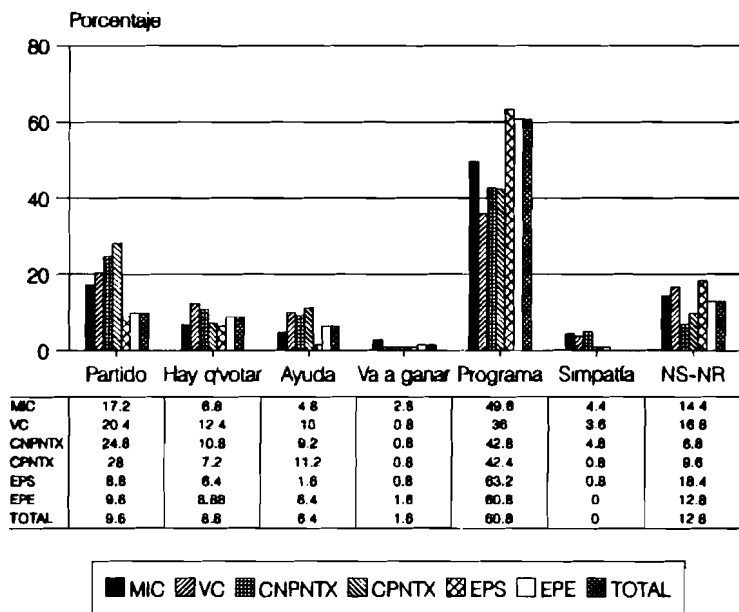
Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

"por el programa presentado" (ver Gráfico 18). Poco menos de la quinta parte (19.9%) arguyeron simpatía por el partido. 12.6% de los entrevistados no respondió o no supo responder. Aunque nose observa dependencia por sexo, si conviene señalar que la simpatía por partido es un tanto más fuerte en las mujeres (21.5%) que en los hombres (16.6%). Diferente ocurre en el caso del cruce con la edad, en donde si se observa dependencia: los entrevistados de mayor edad -más de 45 años- tienen una mayor carga en la simpatía por partido (25.4% frente a 14% de los de menor edad -hasta 24 años). La simpatía por el candidato tiende a ser más fuerte entre los grupos de menos de 45 años (49.4%) que en los de más de 45 años (42.4%). Confrontados con la evolución reciente de los acontecimientos

políticos, aunque la lealtad partidaria es un componente todavía importante en el desenvolvimiento electoral de los ciudadanos, existe hoy día una mayor preocupación por los compromisos concretos⁷⁰ establecidos por los candidatos con los electores. Esto concuerda bastante con la diferente aproximación de los grupos de edad a la lealtad partidaria y la simpatía por los candidatos.

Gráfico 18

**¿RAZONES POR LAS CUÁLES VOTARÍA
POR UN CANDIDATO A LA PRESIDENCIA?**



Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

70. En la evolución electoral reciente, el programa de gobierno como expresión de un plan estratégico de mediano plazo, ha cedido lugar a la oferta concreta fundada en las necesidades más acuciosas de la población. Sobre este tema hemos avanzado algunas reflexiones en Sojo (1993).

Finalmente, el *régimen de participación* se refiere tanto a la participación de carácter electoral como a otras formas de participación política. En el cuestionario se incluyó una pregunta relativa a la defensa de los intereses en grupos afectados por acciones de gobierno. Sorprendentemente, la mayoría de los entrevistados (51.1%) apoyó a quienes "participaron en manifestaciones", mientras una cuarta parte (25.4%) apeló a "esperar las elecciones" (Gráfico 19). El 14.1% apoyó a quienes no hicieron nada y el 1.4% apoyó a los que "buscaron la caída violenta del gobierno".⁷¹ Retomando el concepto de "indisciplina civil" se observa en el grupo entrevistado alguna predisposición a la misma, que no necesariamente ejerce con frecuencia. Esto es válido si se considera como "anómalo" el ejercicio de la protesta pública. Dejaría de serlo si, por el contrario, los sectores gobernantes estimulan de una forma u otra la "presencia callejera" de la población en favor de unas políticas en particular.⁷² Pensamos que las posibilidades de manifestación legiti-

71. Esta variable muestra dependencia con los grados de escolaridad y el ingreso de los entrevistados. Es así como "no hacer nada" es más frecuente entre los individuos con ninguna escolaridad (21.2%) que entre quienes tienen más de 13 años de escolaridad (5.4%). Participar en manifestaciones es mucho más frecuente entre los entrevistados de mayor escolaridad (66.7%) que entre los que no tienen ninguna (34.8%). El grupo de mayor escolaridad —más de 13 años— apoyó la opción de esperar las elecciones en el 19.8% de los casos, mientras que los grupos de 0 años de estudio y de 7 a 9 años apoyaron esta opción en más del 30% de los casos. Es muy interesante observar que contrario a lo que podía esperarse la valoración positiva de la participación en manifestaciones es mayor entre quienes no pertenecen a organizaciones gremiales (65.6%) respecto de los que sí están asociados (34.4%). Esto indica que se trata de un comportamiento político asociado a elementos que no guardan relación con la labor concienciadora de los gremios en pro de las luchas reivindicativas.

72. En un estudio sobre la participación social en la definición de la política costarricense hacia la revolución sandinista, analizamos el uso frecuente de la apelación a las masas por parte de sectores del Gobierno para movilizar respaldo social a sus iniciativas. (Sojo, 1991).

Cuadro 29

RAZONES PARA VOTAR POR UN CANDIDATO Y EDAD
-Absolutos y relativos-

	RANGO DE EDAD							
	Hasta 25 años		De 25 a 44 años		45 y más		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Simpatiza partido	13	14.0	107	16.5	129	25.4	249	19.9
Hay que votar por alguien	9	9.7	58	8.9	45	8.9	112	9.0
Ha prometido ayudar	11	11.8	49	7.5	38	7.5	98	7.8
Porque va a ganar	2	2.2	5	0.8	9	1.8	16	1.3
Me gusta el programa	46	49.5	321	49.4	215	42.4	582	46.6
Es simpático	1	1.1	15	2.3	19	3.7	35	2.8
NS/NR	11	11.8	95	14.6	52	10.3	158	12.6
TOTAL	93	7.4	650	52.0	507	40.6	1250	100.0

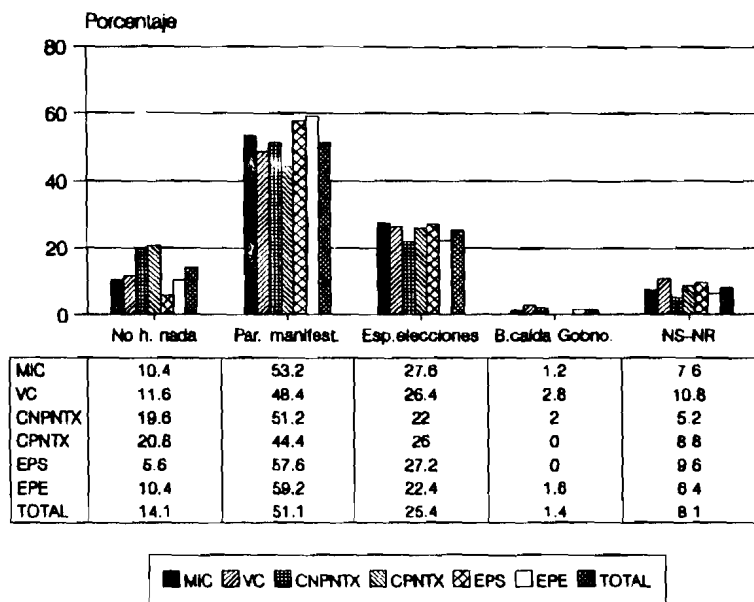
Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

madorase han reducido en los últimos años junto a la disminución palmaria de las protestas públicas.

En este sentido nos parece de la mayor importancia el hecho de que la población entrevistada perciba como recurso de acción legítimo para la defensa de los intereses uno que "confronta" y no, como esperábamos, la espera de las próximas elecciones. Aunque los costarricenses no actúen en correspondencia con sus opiniones (en realidad la cantidad y magnitud de las manifestaciones sociales se ha venido reduciendo desde

Gráfico 19

**UN GRUPO SE VIO AFECTADO POR ACCIONES
DEL GOBIERNO. ¿QUIÉNES HICIERON LO CORRECTO?**



Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

la década anterior), el que piensan que pueden manifestarse para la defensa de sus intereses conlleva tanto beneficios como riesgos para la estabilidad política del país.⁷³

73. Respecto a este tema, los distintos grupos de reflexión aportaron ideas adicionales. En el grupo de funcionarios públicos se indicó que en la práctica el mecanismo de la protesta pública es el más utilizado, debido a que las elecciones son un recurso de defensa cada cuatro años. Se señaló además el fenómeno de la debilidad de las organizaciones gremiales y la falta de un compromiso político con la solidaridad más allá del respaldo superficial a la protesta. En todo caso, como advirtieron los académicos aún cuando "no se haga lo que se piensa" tampoco "se condena a los que protestan".

Entre los beneficios se encuentra el efecto desmovilizador del "derecho a actuar" (lo contrario al efecto movilizador de la represión), y entre los perjuicios, la posibilidad siempre presente de que se actúe en consecuencia con lo que se piensa. Además puede argumentarse que el efecto socialmente estabilizador de una larga tradición de respeto al sufragio, que entre otras cosas garantiza el ascenso regular de la oposición al poder, no actúa solo. La presencia de libertades civiles, dentro de las cuales está el derecho a los niveles menos desequilibradores de indisciplina civil, constituye un fuerte fundamento de la gobernabilidad de una sociedad.

La pregunta que queda en el aire es por qué no se muestra una mayor indisciplina social en Costa Rica en períodos de severa contracción de las posibilidades de consumo. Una relación que conviene explorar en la búsqueda de respuestas a esta interrogante es la que vincula la acción terminal (la protesta pública) al golpe directo a los intereses de un determinado sector. Esta cuestión remite de manera inmediata al tipo de respuesta pública a las demandas sociales. El Estado puede anticipar demandas a partir de la formación de políticas sociales expansivas y universales o puede contenerlas a partir de medidas compensatorias, focalizadas y circunstanciales. La operación simultánea y compleja de ambas opciones en la realidad del momento actual en Costa Rica, posiblemente tenga directa relación con el comportamiento político relativamente "disciplinado" de la población.

En suma, los datos observados nos permiten caracterizar, a modo de hipótesis, el llamado *régimen de participación* política de los ciudadanos costarricenses a partir de los siguientes elementos: Un grado relativamente alto de información sobre asuntos políticos⁷⁴ (que se acentúa en coyunturas electorales)

74. Hay que tomar en cuenta que la calidad de la información política es profundamente cuestionable, especialmente en períodos de campaña electoral. Lejos de informar a los ciudadanos sobre opciones reales y los mecanismos para el logro de las promesas ofrecidas, las campañas, producto de la tecnología publicitaria, se ocupan de la venta de imágenes sin

y que se materializa en una participación electoral superior al 80%. Por las respuestas obtenidas podría afirmarse que tal participación electoral tiende a colocar mayor atención en las cualidades de los candidatos y en la calidad de sus ofrecimientos concretos, antes que en la fidelidad a un partido político determinado. Pensamos sin embargo que el ofrecimiento concreto contribuye a fortalecer la simpatía que por razones extraelectorales, y posiblemente extrapolíticas, las personas tienen con respecto a los dos partidos dominantes. La dinámica electoral no encubre la presencia de otros mecanismos de participación política expresados en la legitimidad del uso de medios de presión para la defensa de intereses específicamente lesionados por las políticas gubernamentales, mecanismos que aumentan su preferencia no entre los grupos más empobrecidos sino entre los sectores de mayores ingresos y escolaridad.⁷⁵ En suma lo electoral no agota el régimen de participación que conforma la cultura política costarricense.

Confianza en las instituciones

Los entrevistados fueron consultados sobre la calidad del desempeño de sus funciones por parte de algunas de las instituciones estatales más representativas. Según se observa en el cuadro siguiente, los entrevistados expresaron posiciones mayoritariamente negativas sobre el desempeño de las instituciones políticas con dos notables excepciones. En primer lugar el convencimiento mayoritario (82.5%) sobre la pureza del proce-

mayor preocupación por la viabilidad de los ofrecimientos.

75. Esto sin duda se relaciona con el hecho de que tales grupos son, junto a los microempresarios, empleados públicos que muestran a su vez un mayor grado de pertenencia a organizaciones gremiales (de hecho el sindicalismo en Costa Rica es un fenómeno prácticamente reducido al sector público). Los empleados públicos han debido en los últimos años recurrir, más que otros sectores sociales, a la defensa pública de sus necesidades de aumento salarial y estabilidad laboral.

soelectoral. Las "elecciones limpias" garantizan en la visión de la población entrevistada el respeto a la voluntad popular en la elección de las máximas autoridades del Gobierno, situación que sin duda establece un soporte institucional básico para la legitimidad del régimen político dominante.

La otra institución que no sale "mal parada" es, curiosamente, el "gobierno". El 55.8% de los entrevistados consideraron que éste "trabaja por el bien del país".⁷⁶ Este apoyo a la acción del gobierno (comprendido como el Poder Ejecutivo) no resulta muy revelador si no se contrasta con el relativo desprestigio de otras instituciones políticas. En orden descendente se observa que el 59.3% de los entrevistados consideran que los partidos políticos *no* cumplen un papel de representación de intereses ciudadanos.⁷⁷ El 50.2% no cree que la Asamblea Legislativa merezca "la confianza de los ciudadanos"⁷⁸ mientras

-
76. La posición de las mujeres respecto de los hombres en este sentido tiende a ser más desfavorable para el Gobierno. Mientras el 34% de los hombres opina negativamente, las mujeres piensan igual en un 41% de los casos. Los más jóvenes valoran más positivamente la función del gobierno (65.6%), mientras que lo mismo ocurre entre los grupos de menor escolaridad: 65.6% en el estrato de 1 a 3 años de educación formal, frente a 43.2% en el estrato de 13 años y más. Lo mismo se observa en relación con los niveles de ingreso: en el nivel de menos de 1 salario mínimo la proporción de respuestas positivas es del 59.4%, mientras que en el grupo de más de 3 salarios mínimos el porcentaje desciende a 49.6%.
77. Los entrevistados con 13 años y más de educación formal tienen una visión mucha más negativa que el promedio (78.8%), situación que coincide con una mayor inconformidad entre los entrevistados de ingresos superiores a 3 salarios mínimos (70.2%). Este fenómeno fue atribuido en los grupos de reflexión a la diferencia en la disposición de información y en la capacidad de procesamiento de la misma por parte de tales sectores.
78. Aquí también la visión negativa es mayor conforme aumentan la escolaridad y los ingresos. Mientras que los entrevistados con 1 a 3 años de educación formal tienen una percepción negativa inferior al promedio (39.9%), aquellos con mayor escolaridad (13 años y más) están más inconformes respecto al promedio (68.5%). En el caso del nivel de ingresos se

Cuadro 30

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

	SI		NO		NS/NR	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
¿Los tribunales de justicia garantizan juicios justos?	492	39.4	575	46.0	183	14.6
¿Los partidos políticos representan los intereses de los ciudadanos?	423	33.8	741	59.3	86	6.9
¿La Asamblea Legislativa merece la confianza de los ciudadanos?	539	43.1	627	50.2	84	6.7
¿El gobierno trabaja por el bien del país?	698	55.8	459	36.7	93	7.4
¿En este país las elecciones son limpias?	1031	82.5	154	12.3	65	5.2

Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

que un 46% piensa que en Costa Rica los tribunales de justicia no "garantizan juicios justos".

Estos datos confirman la existencia de una especie de contradicción entre la evidencia de una alta participación política y el desprestigio generalizado de los partidos políticos, que se expresa tanto en la visión negativa de su actuación como en las percepciones sobre la acción del parlamento. Solís et.al. (1993) lo plantean como la fractura entre la participación "ritual y cuasi-religiosa" en las elecciones frente al desprecio por la política.

observan proporciones de respuesta negativa inferiores al promedio en el grupo de más bajo ingreso -menos de 1 salario mínimo- (39.1%), mientras que en el grupo de más de 3 salarios la proporción es muy superior (57.7%).

El símil de la participación electoral con el rito quizá resulta muy "serio" para explicar la naturaleza "festiva" con que los costarricenses asisten a los comicios. Quizá más certero es un símil deportivo, pues quien profesa una fe no espera nada a cambio, al menos en esta vida, pero quien toma partido en un deporte espera satisfacciones concretas e inmediatas. De modo que, podría argumentarse, el costarricense pertenece a un partido político no de la misma forma en que pertenece a una religión (que parte de un supuesto de fe —creencia ciega o absoluta—), sino con la misma actitud con que toma partido por un equipo de fútbol. Si su equipo gana siempre estará satisfecho, si pierde en ocasiones hablará mal y pedirá la cabeza del cuerpo técnico y algunos jugadores que no le satisfacen y si pierde consistentemente, abrigará esperanzas en el próximo campeonato. Procura, en términos generales, confrontar a los agentes (jugadores y cuerpo técnico —políticos—) y no necesariamente a la institución (el "equipo" o el "partido").⁷⁹

Los datos señalan por otra parte que puede haber empezado a producirse algún grado de desprestigio de una de las instituciones más sólidamente legitimadas del régimen político costarricense: el Poder Judicial. Obsérvese que la función principal de este órgano de poder, impartir justicia, no está siendo cumplida según opinan el 46% de los entrevistados. 14.6% de los mismos no pudieron o no quisieron contestar a esta pregunta. La gravedad de esta cuestión se fortalece si se toma en cuenta que existe una tendencia al aumento del desprestigio del poder judicial desde hace varios años, lo que puede disminuir el efecto peso de la coyuntura en la respuesta de los entrevistados.⁸⁰ Encuestas conducidas por Ago-

79. En favor de este símil, en el grupo de jóvenes se sugirió la idea de si acaso la inconformidad con las instituciones no reflejaba más bien el desprestigio de los agentes, es decir de los individuos que las dirigen. Una vez removidos, por medios institucionales, el ciudadano puede reconstruir su confianza en la institución.

80. Tal y como se sugirió en los grupos de reflexión en referencia a la confluencia de la campaña electoral y del juicio por el caso Chemise en los días inmediatamente anteriores a la

rametría de Costa Rica (1994) ante la afirmación "se puede confiar en la justicia" señalan un 43% "bastante y totalmente de acuerdo" en 1988, contra 27% en 1994. La misma tendencia afecta a la Asamblea Legislativa: en 1988 el 28% de los entrevistados estaba bastante y totalmente de acuerdo con que la Asamblea Legislativa "no sirve", proporción que alcanzaba el 41% de las opiniones de 1994.

Lo más notorio, sin embargo, es que la visión del Poder Ejecutivo sea, en términos generales, positiva. La acción ejecutiva es la más pública de las funciones estatales⁸¹. Nuestra hipótesis es que debido a su mayor presencia en la vida cotidiana, el Poder Ejecutivo tiene mayores posibilidades de "influir" en la opinión de los ciudadanos respecto de su gestión, cosa que no ocurre en el Poder Legislativo o en el Poder Judicial. En los últimos años se ha generalizado la tendencia de los gobiernos a hacer propaganda en los medios de comunicación para "vender" a la población los méritos de su gestión gubernamental, y por lo menos durante un año, cada tres, los costarricenses observan y leen sobre logros y fracasos del gobierno al fragor de largas campañas electorales. En el caso de los otros poderes, los ciudadanos están sujetos a una oferta de información a menudo crítica, centrada en la denuncia de irregularidades más que en la información de los logros alcanzados.

Esta mejor disposición de recursos de información y generación de opinión en manos del Poder Ejecutivo, es una manifestación más de un proceso complejo de fortalecimiento de la primacía del ejecutivo sobre los demás poderes en el régimen político costarricense. Recientemente ha ocurrido el primer enfrentamiento de poderes de importancia en los últimos años, debido a la deportación irregular por parte del Ejecutivo (justi-

realización del trabajo de campo.

81. Aunque las sesiones del plenario legislativo son transmitidas en vivo por la Radio Nacional. Aún cuando los diputados disponen de las partidas específicas (asignaciones presupuestarias de manejo relativamente discrecional) el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales son los encargados de convertir en obras tales recursos.

ficada en el precepto constitucional que declara Estado de necesidad) de unos delincuentes venezolanos que ya habían sido ingresados al proceso judicial costarricense. Por otra parte, un informe reciente de la Oficina de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa demuestra que la mayoría de las iniciativas de ley aprobadas no corresponde a los partidos políticos y sus representantes, sino al Poder Ejecutivo.⁸²

Finalmente, resulta necesario señalar que, contrario a lo que podría suponerse, la visión negativa aumenta conforme mejora la situación educativa y de ingresos de la población. Esto es importante porque en términos generales podría argumentarse que los sectores más afectados o menos beneficiados por las políticas públicas son al mismo tiempo los menos críticos del Estado y sus instituciones, lo cual naturalmente tiene un efecto estabilizador en el sistema político mayor que en el escenario contrario. Esta actitud es quizá también evidencia de un trato gubernamental más dirigido a las necesidades de los sectores pauperizados (políticas de focalización) y menos atento a las expectativas de los grupos medios. De ser correcta esta apreciación no dejan de existir síntomas de inestabilidad potencial en tanto los sectores medios continúan ejerciendo un peso importante en la conformación de la sociedad costarricense.

Régimen de relaciones.

El régimen de relaciones se refiere a la resultante de la observación de variables vinculadas a la tolerancia política. Los entrevistados fueron enfrentados a la existencia hipotética de un grupo con ideas políticas extremas, tanto de izquierda como de derecha. Los datos del cuadro siguiente indican que los límites de tolerancia de los entrevistados se colocan entre la libertad de expresión y el ejercicio efectivo de la repre-

82. Citado por Manuel Rojas (1994b).

sentación política.⁸³ Aunque hay bastante polarización se observa que los indicadores son positivos en la preguntas de divulgación y manifestación pública de ideas e intereses y negativos en la formación de partidos políticos y en la elección de representantes a la Asamblea Legislativa. Existen diferencias sectoriales que merecen destacarse. Respecto de la formación de partidos políticos, los vendedores estacionarios muestran mayor intolerancia (62%) mientras las empleadas públicas de educación muestran más tolerancia (59.2%). Exactamente igual ocurre con la elección de diputados, caso en que el 30.8% de los vendedores estacionarios estuvieron de acuerdo, en contraste con el 66.4% de las empleadas públicas de educación que opinaron igual. En las preguntas relativas a expresión de intereses, también los vendedores estacionarios y las empleadas de educación muestran los niveles más bajos y altos de tolerancia política, respectivamente: el 37% de los vendedores estacionarios y el 74% de las empleadas públicas de educación.⁸⁴ Este último hallazgo es importante por lo influyente de este sector en la formación de la conciencia ciudadana de los niños. ¿Significa esto que en el futuro pueda esperarse ampliación en los niveles de tolerancia política de los costarricenses?

Lo que está claro, en todo caso es que los datos de intolerancia por encima del 40%, resultan altos para una sociedad democrática estable.⁸⁵ Por otro lado, no existe evidencia en los

83. Un aspecto común en las interpretaciones de los grupos de reflexión ante los resultados de esta pregunta fue la inmediata atribución de los mismos al "derecho al berreo". En la mitología del ser costarricense este tema ha ocupado largas reflexiones.

84. Las diferencias sectoriales indican asimismo la presencia de relaciones de dependencia entre las variables de intolerancia y escolaridad y nivel de ingresos. A mayor escolaridad y nivel de ingresos, mayor tolerancia.

85. Estos datos concuerdan con los hallazgos de Seligson y Booth en una encuesta realizada en 1987. El 63.4% de los entrevistados apoyarían que quienes sólo hablan mal del gobierno organizarán manifestaciones. El 36% opina lo contrario. El 43.6% apoyaría que hablaran en público contra el gobierno, mientras que 56.1% se opondría a ello.

Cuadro 31

**SUPONGAMOS QUE UN GRUPO DE PERSONAS
DE IDEAS POLÍTICAS EXTREMAS QUIERE PARTICIPAR
EN POLÍTICA. ¿ESTARÍA USTED DE ACUERDO O NO CON...**

	SI		NO		NS/NR	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
...que se organizaran en un partido político?	500	40.0	678	54.2	72	5.8
...que divulgaran sus ideas por la televisión?	653	52.2	537	43.0	60	4.8
...que organizaran mani- festaciones públicas?	643	51.4	541	43.3	66	5.3
...que eligieran sus propios diputados?	586	46.9	590	47.2	74	5.9

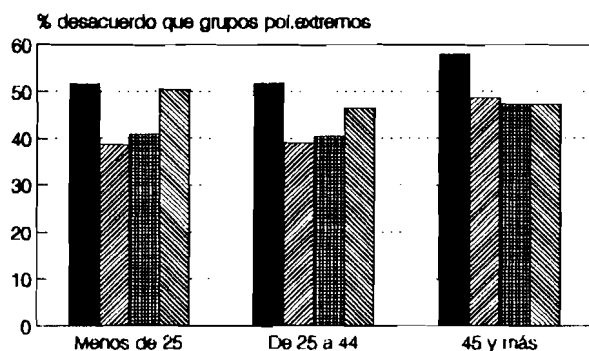
Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

datos recopilados de diferenciación en la calidad de la intolerancia de hombres y mujeres. Es también interesante observar que existe relación de significancia, en las cuatro preguntas, entre la edad y el grado de intolerancia. Aunque en todos los casos es alto, la tendencia es a aumentar conforme aumenta la edad. Cómo se observa en el gráfico siguiente.

El hecho de que exista relación entre los indicadores de tolerancia con la escolaridad, la edad y el ingreso, concuerda con algunas de las expectativas teóricas más conocidas. Citando a Stouffer, Seligson y Booth (1991:657) señalan que "las mujeres eran menos tolerantes que los hombres, los más jóvenes eran más tolerantes que los de más edad, y los que tenían más escolaridad eran más tolerantes que los que tenían menos". Para el caso costarricense los autores encontraron que había relación significativa entre indicadores de tolerancia y escolaridad, sexo y edad. En esta investigación se confirman tales

Gráfico 20

INTOLERANCIA POLÍTICA POR EDAD



	Menos de 25	De 25 a 44	45 y más
Formen Partidos	51.6	51.7	58
Divulgen ideas TV	38.7	39.1	48.7
Par. manifestaciones	40.9	40.5	47.3
Elijan diputados	50.5	46.6	47.3

Años cumplidos



Fuente: FLACSO-C.R. Nov-dic 1993.

relaciones excepto en lo concerniente al sexo. Encontraron además que "el apoyo al derecho a disentir es menor en la Costa Rica rural que en las áreas urbanas" (p.655). Si consideramos, en nuestro estudio a los sectores campesinos como elemento del área rural y al resto como área urbana, encontramos evidencia de relación significativa entre las variables de tolerancia y el área de residencia solamente en el caso de la aceptación a que se divulguen por televisión las ideas de grupos extremistas, y en este caso la relación indica menor intolerancia en los grupos rurales (46.6%) que en los grupos urbanos (56%) a la inversa de los resultados de Seligson y Booth.

Pensamos que en la conformación de la cultura política costarricense, el hecho de que exista alta intolerancia refleja la oposición a opciones político-ideológicas extremas que no co-

rresponden con el consenso "centrista" que caracteriza esta sociedad. En los últimos años hemos asistido a la progresiva desaparición de las opciones políticas de izquierda tradicional y al sostenimiento de la posición marginal de las fuerzas de extrema derecha, fenómeno que resulta perfectamente congruente con el sentimiento negativo de la mayoría de los costarricenses a estas opciones. La intolerancia es para quienes no participan de las opiniones del 80% del electorado que respalda a los dos partidos mayoritarios.

CONCLUSIONES

El propósito del estudio ha sido la observación de las posibilidades de gobernabilidad o ingobernabilidad que presenta la sociedad costarricense a partir de la observación del comportamiento y las políticas dirigidas a ciertos sectores sociales que conforman, pero no agotan en modo alguno, el campo de lo popular. El supuesto es que los factores de gobernabilidad o ingobernabilidad integran activamente, y quizá también contradictoriamente y conflictivamente, por lo menos, los cuatro elementos que aquí se han explorado: a. La dinámica de la política del Estado en un período de mediana duración caracterizado por la presencia de una estrategia de transformación económica denominada ajuste estructural. b. El comportamiento de los sectores sociales ante los problemas de su entorno laboral inmediato. c. La relación de los individuos con los elementos columnares de la legitimidad del régimen político, expresados en las políticas de salud y educación y, d. El entramado de elementos perceptivos e ideológicos que constituyen y regulan la conducta de los individuos ante los problemas del poder y que conciernen a la cultura política. Partiendo de tal consideración nos interesa proponer las siguientes reflexiones generales.

1. Las estrategias de desarrollo económico tienen el efecto, inducido o no esperado, de crear o fortalecer ciertos sectores de la sociedad en detrimento de otros. Los grupos privilegiados con las políticas económicas y sociales dominantes, se constituyen en los soportes políticos para la continuidad de tales programas. Cuando viene el tiempo de reformas, estos sectores se convierten en las principales fuentes de resistencia al cambio.

Pero para ser políticamente viable, una estrategia de desarrollo no puede solamente sostenerse por el respaldo del consenso dominante. Requiere convertirse en hegemónica y para ello debe desarrollar mecanismos de legitimación ante los sectores menos directamente favorecidos. En esta investigación se exploró el comportamiento político de cinco grupos, pertenecientes al sector popular, divididos en dos categorías más amplias. Los grupos en recomposición, entendiéndose por tales aquellos cuya atención no es considerada prioritaria en el nuevo esquema de desarrollo (empleados públicos, campesinos tradicionales y vendedores callejeros). A la par se organizó una categoría denominada de grupos emergentes, entendiéndose por tales los que de alguna manera se han desarrollado al amparo de ciertos estímulos de la política y del mercado en el marco del nuevo esquema de crecimiento económico. Se trata de los campesinos que producen bienes transables y de los microempresarios.

Mientras el modelo de la precrisis basó su estrategia en el fortalecimiento de los sectores industriales y de burocracia pública en el plano económico, con el impulso de la pequeña y mediana producción agrícola en procura de legitimación; el modelo del ajuste, fundamentalmente económico, ha establecido a la empresa exportadora y el sector financiero como puntos nodales de su estrategia de crecimiento. En procura de legitimidad, ha desarrollado una estrategia de fortalecimiento de las actividades de pequeña e ínfima escala siempre acordes con las necesidades de la integración económica internacional. Es así como los productores por cuenta propia, del ámbito urbano y rural, que no se dedican a actividades no transables y que han

dejado de ejercer presión sobre el empleo formal, pasan a llenar la categoría de microempresarios.

En tales condiciones es de esperar que un trato especial a los llamados grupos emergentes, empiece a generar condiciones de legitimación para el ajuste como esquema de desarrollo económico. El contraste con la situación de los sectores afectados negativamente con el ajuste debería permitir tal observación. Los resultados de este estudio sin embargo no nos permiten arribar a tal conclusión. Es más lo que une al campesino que produce para la exportación con el campesino tradicional, que con el microempresario. La desatención en que ha caído la pequeña producción agrícola los afecta a todos, independientemente del carácter de su vinculación con el mercado, y contribuye a mantener niveles de mayor privación económica en el mundo rural respecto al de las ciudades. Los no tradicionales parecen estar mejor que los tradicionales, pero sus condiciones todavía los diferencian más de los grupos laborales urbanos.

Por el otro lado es muy significativo observar que no todos los beneficiarios del esquema anterior propugnan por el mantenimiento del *statu quo* que antecedió la crisis económica y las políticas de ajuste. Por ejemplo, aunque todavía minoritarios, las empleadas de salud favorecieron más que cualquier otro sector la privatización de clínicas y hospitales, como medida para la superación de los problemas que afrontan.

Hay en todos los sectores estudiados clara inconformidad con la orientación de las políticas del Estado y por lo que interpretan como falta de compromiso del Estado para la solución de su problemática particular. Para los supuestos ganadores, los grupos emergentes, las condiciones que propiciaron su aparición y multiplicación en los últimos años apenas parecen haberles garantizado la subsistencia. Para los grupos en recomposición, la subsistencia sigue siendo ocupación cotidiana.

Por lo anterior puede decirse que, con la probable excepción de círculos empresariales dedicados al comercio, las finanzas y la exportación en gran escala, los últimos años han propiciado

condiciones para el desmantelamiento de los mecanismos de respaldo social al esquema de desarrollo económico anterior al ajuste, pero no han construido soportes nuevos en el mundo popular. La gente puede estar de acuerdo en que no es deseable el retorno al pasado, tal y como éste se le presenta. Pero no tiene mayor compromiso en favor del presente y del futuro que promete. El riesgo político no es posiblemente inmediato, pero hay claramente una ventana abierta a la ingobernabilidad potencial. Mientras las expectativas insatisfechas puedan manejarse en el "tempo" político establecido, precipitando cambios de signo en el gobierno cada cuatro años, posiblemente tal crisis no emerja. El problema es si la insatisfacción se acumula en proporción inversa a la capacidad de respuesta del Estado.

2. Esta situación se agrava especialmente al observar la limitada presencia de la acción reivindicativa y la representación gremial de los trabajadores. En la pertenencia a organizaciones gremiales los grupos emergentes muestran un menor desarrollo organizativo, en el caso de los microempresarios, y un tipo de organización típicamente comercial en el caso de los productores campesinos de exportaciones. Entre estos sectores, la acción reivindicativa de carácter progresivo, entendiendo por tal aquella que estructura demandas a partir de necesidades y que no solamente reacciona defensivamente a las agresiones externas, no parece muy frecuente.

La falta de organización se expresa, políticamente, en la ausencia de mecanismos de representación o instancias de mediación, que garanticen el diálogo y la negociación con las esferas gubernamentales. Esta carencia sólo puede conllevar efectos negativos tanto para los intereses de los trabajadores, como para las necesidades de los grupos gobernantes. Es notorio, especialmente a partir de la observación de las luchas de las organizaciones empresariales, que un fuerte desarrollo organizativo es precondition para la agregación de demandas (que es también una aspiración conservadora) que evite la sobrecarga de exigencias al Estado. En el escenario actual de ausencia de mecanismos de intermediación e instancias de

representación, el único instrumento de expresión colectiva de intereses es el paro u otras formas de desobediencia civil o de protesta callejera. Aunque estos últimos pueden ser mecanismos apropiados para la consecución de soluciones de corto plazo a problemas concretos, muy poco agregan a la búsqueda urgente de nuevos mecanismos de desarrollo económico, basados en ideales de justicia social y en requerimientos de sostenibilidad ambiental.

No se trata, por último, de un proceso típicamente ideológico de formación de conciencias críticas como en el pasado se intentó desde muy diversas direcciones. Se requiere sobre todo un cambio de actitud respecto a la participación en la búsqueda de soluciones a los problemas comunes. Los resultados de este estudio demuestran que la pertenencia a organizaciones gremiales no cambia la percepción de los individuos sobre la naturaleza y el origen de los problemas que enfrentan y que les impiden su crecimiento humano y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Pero si parece tener una influencia decisiva en el fortalecimiento de un "ánimo beligerante", en la reanimación de una nueva actitud política ante los hechos de la vida cotidiana. Los sujetos organizados, según se desprende de este estudio, muestran mayor interés por involucrarse en la búsqueda de solución a los problemas que confrontan, que aquellos que no forman parte de organizaciones gremiales.

3. Los problemas de la posición de los individuos en la estructura económica y social no se reflejan mecánicamente en los planos superestructurales en los que se legitima el régimen y el sistema político.

De múltiples formas es visible la inconformidad de los entrevistados con las condiciones de trabajo en su actividad, así como con la insuficiente acción gubernamental en procura de solución a sus problemas sectoriales. Los problemas de la salud y la educación son considerados más graves por los sectores cuyo ámbito de trabajo se inserta en esas actividades, lo cual demuestra que la inserción laboral prima sobre la condición de

usuario a la hora de "evaluar" el desenvolvimiento reciente de las políticas sociales.

Los entrevistados en suma valoran con alto grado de criticismo lo concerniente a su actividad. Del lado del Estado, los límites, especialmente fiscales, que impone la actual política económica parecen impedirle un proceso continuo y ascendente de satisfacción de demandas. Este proceso que como hemos dicho puede conducir a escenarios de ingobernabilidad potencial (siempre referidos al ámbito sectorial y por tanto limitados), puede estar siendo mitigado por la ocurrencia simultánea de algunos de los siguientes fenómenos: satisfacción corto-placista de demandas acorde con las posibilidades del ciclo político; satisfacción de necesidades específicas por medios privados (prestamistas, entrega de productos en consignación, etc.); posibilidades derivadas de las políticas de compensación social y finalmente, la imposibilidad de determinar grados de responsabilidad estatal en un asunto que es percibido como privado y de dominio exclusivo de la persona.

Si bien pareciera existir entre los entrevistados una persistente explicación individualista y subjetiva de los problemas más generales que afronta el país (v.gr. la pobreza) existe una clara atribución a causas estructurales para la explicación de las crisis por las que atraviesan como trabajadores concretos. Posiblemente esto sea resultado de un proceso de fortalecimiento de los valores unificadores de la sociedad costarricense, precipitado por medios de comunicación y mecanismos informales e institucionales, a causa de la evidencia de fracturas en los soportes materiales de la democracia. De ser así estaríamos ante un proceso de transfiguración de los mecanismos legitimadores, basados antes en respuestas materiales y ahora, presuntamente, referidos más a explicaciones ideológicas. Tal transfiguración daría lugar a un escenario de gobernabilidad limitada.

Pero el fenómeno de la gobernabilidad o la estabilidad política no depende solamente de la substitución y alternancia de mecanismos sociales e ideológicos de legitimación. Ciertamente, las posibilidades de control social aumentan conforme

existe correspondencia entre políticas públicas y expectativas sociales. Crecen también cuando, en ausencia de tal correspondencia, los sectores no manifiestan interés por involucrarse en la búsqueda de soluciones colectivas o en la presión directa al gobierno. Crecen, además, cuando el discurso puede ser un efectivo sustituto de la política. Pero como queda en evidencia en este estudio, la insuficiente respuesta material a las expectativas sociales por parte del Estado no se substituye, de manera mecánica, por explicaciones ideológicas que sostengan una legitimidad sin contenido material. Se trata de un proceso más complejo en el que se interrelacionan posibilidades múltiples de satisfacción de demandas (incluidas ciertas modalidades típicamente mercantiles), con políticas estatales que, aún en medio de severas restricciones fiscales, garantizan una satisfacción socialmente suficiente de las expectativas de la población. En dependencia de los intereses y la posición del observador, lo que podría aparecer como gobernabilidad limitada (por exceso de cemento ideológico y deterioro de soluciones materiales) puede explicarse como gobernabilidad suficiente, en tanto se observe una integración y trasposición, en ocasiones cíclica, de respuestas materiales y explicaciones típicamente ideológicas.

4. Enfatizando. A la par de la visión crítica sobre la situación económica y social particular, operan mediaciones que contribuyen a disminuir las tensiones que puedan generarse. Tales mediaciones se relacionan con la garantía de satisfacción de ciertas demandas, aún en medio de tiempos de crisis o de severos recortes presupuestarios.

La evolución de los indicadores demuestra claramente desmejoramiento en los servicios de salud y educación. Pero la magnitud de tales problemas no llega a convertir su mejoramiento en demanda social y en motivo de inestabilidad potencial. La razón es que la expectativa sigue siendo satisfecha por la disposición mínima del servicio. La gente sabe que la consulta externa es mala e ineficiente, pero tiene completa seguridad de que un problema serio, un accidente o una cirugía,

serán atendidos por el sistema público. Los padres de familia cuentan con la posibilidad de que sus hijos asistan a la escuela, y no hay mayores demandas de mejoramiento de la calidad, cuya situación posiblemente se desconozca.

La evolución de los indicadores señala la presencia de problemas en el campo de las políticas sociales que no llegan a quebrar la confianza general de la población en su funcionamiento. Lo que es evidente es que ello ha sido posible porque la crisis de las políticas de salud y educación ha sido limitada a causa de las necesidades políticas de los grupos gobernantes. Los problemas de la política social no sólo no parecen estar generando espacios de inconformidad que amenacen la estabilidad política del sistema, sino que continúan siendo factores explicativos de la legitimidad del sistema político costarricense. Después del ajuste la política social, tanto en sus dimensiones universales como en las focalistas, continúa funcionando como elemento cohesionador de la sociedad.

No obstante, sus posibilidades de integración interclases son menores en tanto ciertas demandas de mejoramiento de calidad en los servicios se han llenado por medios privados, lo cual establece una desigualdad cada vez mayor entre quienes pueden pagar ciertos servicios (especialmente educación) y quienes deben acudir forzosamente a los centros públicos. Esta progresiva segregación puede conducir, a mediano o largo plazo, a una profundización de las brechas económicas, sociales y culturales que han sido un poco más sutiles, aunque existentes, en el período que terminó con la década de los setenta.

5. A esta altura podría quedar la impresión de que los términos de la estabilidad política duradera en Costa Rica están dados y es poco lo que los sujetos políticos y sociales pueden hacer al respecto: es decir, tanto para fortalecer la gobernabilidad democrática como para debilitarla. Una apreciación tal sólo podría sostenerse en tanto se ignoraran al menos tres aspectos: la problemática relación entre crisis fiscal y demandas sociales, la evidencia de una especie de desaparición del Estado y finalmente, el deterioro de la política democrática.

Crisis fiscal y demandas sociales: En los últimos años el Estado ha podido dosificar los efectos sociales de la crisis y las reformas económicas con una política compensatoria en el plano social y con una disminución limitada de la prestación de servicios sociales, en especial de salud y educación. No hay ninguna garantía de que esa siga siendo la situación en el futuro. El problema de fondo es que la política social, compensatoria o universal, de los últimos años se ha dedicado a sortear la embestida de la reforma económica, pero no ha podido constituir una alternativa de largo plazo, como si ocurre en el plano más general de las políticas económicas.

Pensamos que esta imposibilidad de "ejecución" de un plan de política social progresiva para el futuro está estrechamente asociado a la ausencia, propiciada por el Estado mismo, de soportes sociales para tal política. La falta de información es, según se observó en el estudio, una de las razones por las cuales la población simplemente no percibe los problemas que afrontan los servicios públicos de salud y educación. Por tanto se encuentra imposibilitada para organizar demandas que puedan conducir al planteamiento de "cuestiones" sociales verdaderamente relevantes para el futuro. Los empleados públicos y sus organizaciones son los únicos que integran dentro de su ámbito reivindicativo una problemática que afecta al conjunto de la sociedad.

El problema no sólo es falta de voz, por ausencia de instancias efectivas de representación de intereses, sino también de la ausencia de interés por parte del Estado para "escuchar" lo que se dice desde la sociedad. Por ejemplo, la política fiscal no puede ignorar la voz de la comunidad empresarial, pero de manera sistemática las políticas sociales y las políticas sectoriales son sordas aún a las reacciones de la población.

Es difícil imaginar para el futuro un escenario sin crisis fiscal. En consecuencia seguirán existiendo presiones para reformas regresivas en las políticas estatales orientadas a los grupos de menor ingreso relativo. En una situación tal, no solamente la satisfacción de demandas sociales es crucial para el logro y sostenimiento de la estabilidad política. La construc-

ción colectiva de expectativas, que involucre activamente al Estado y la sociedad, parece también una tarea impostergable.

La desaparición del Estado. El estudio realizado deja la sensación de que en cierto modo el Estado, después del ajuste, empezó a desaparecer. No se trata de la disminución de gasto o de número de instituciones, que como se observó no es tan significativa como en otros países. Se trata de la tendencia a ignorar la parte de responsabilidad que pueda atribuírsele a las instituciones públicas en la evolución de la situación económica y social de las personas. Hay dificultad para reconocer la influencia eventual de las políticas públicas en el mejoramiento de la situación económica, que es explicada más bien por razones de esfuerzo individual o familiar. Aunque podría esperarse que el deterioro de la situación familiar o sectorial o de las políticas sociales si fuera asociada con iniciativas gubernamentales, la evidencia señala también la ausencia de imputación al Estado, a menos que intervengan factores como la pertenencia a tal o cual partido en las cercanías de un proceso electoral.

Si aceptamos que la evolución de los indicadores sociales dice más de las iniciativas impulsadas por el Estado en el conjunto de la sociedad que de las peculiaridades de un comportamiento aislado, entonces pueden identificarse dos tipos de consecuencias: las que erosionan la legitimidad y las que impiden la formación de demandas y por esa vía contribuyen al deterioro de la condición social de las personas.

Respecto a la erosión de la legitimidad hay que observar que la tendencia a no distinguir los efectos de la acción del Estado, o solamente a distinguir los efectos perniciosos, puede coadyuvar al fortalecimiento progresivo de una ideología antiestatista que favorezca las iniciativas minimalistas en perjuicio de las necesidades colectivas de la sociedad. Si a ello sumamos el desprestigio, también progresivo de las instituciones políticas, podemos afirmar que hay condiciones para el desarrollo de crisis institucionales cuyos desenlaces (como en el enfrentamiento de poderes) no son siempre predecibles.

Los efectos que impiden la formación de demandas, es decir los que se derivan del convencimiento de que la acción del Estado es incapaz de solucionar los problemas que afronta la sociedad y por lo tanto la superación es una tarea individual, pueden conducir al fortalecimiento del espíritu emprendedor de los ciudadanos, seguramente. Pero también pueden conducir a derivaciones sociopáticas que podrían estar en la base de la severa ampliación de la delincuencia y el clima de inseguridad ciudadana en que se sumerge el país.

El deterioro de la política democrática tiene mucho que ver con el descrédito de las instituciones de representación formal y de administración judicial. En los tres poderes se observa una desconfianza progresiva quizá explicable por el convencimiento de que la corrupción administrativa impera en todo los ámbitos de la vida pública, desde el gobierno hasta la iglesia y el sindicato. La posibilidad de la alternabilidad en el poder, y la alta participación electoral de la población, indican que buena parte del malestar con la política puede estar asociada más a los sujetos políticos que a las instituciones.

No obstante es notable la disminuida pertenencia a instancias colectivas de representación de intereses que, en el ámbito democrático, son las únicas capaces de avanzar soluciones colectivas a partir de la agregación de demandas individuales. La alta participación electoral es congruente con la visión individualizada de la política, lo que significa que la asociación partidaria puede ser también un mecanismo de representación en decadencia. Todo ello contrasta notablemente con la presencia cada vez más directa de los intereses de reducidas elites, económicas y políticas, que establecen los términos dentro de los cuales se desenvuelven la economía y la sociedad. La polarización política de la sociedad, entre unos pocos con voz, y la mayoría desintegrada, políticamente frustrada, seguramente no contribuye al fortalecimiento de la gobernabilidad, en tanto estabilidad política, y ciertamente lesiona el fundamento básico de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Agorametría de Costa Rica. *Estructuras de la Opinión Pública en 1994, Principales resultados estadísticos de la encuesta del 21 y 22 de mayo de 1994*. San José. Mimeo. 1994.
- Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1994.
- Banco Central de Costa Rica. *Anuario Estadístico. Indices 1988-1992*. San José, BCCR. 1993.
- CEPAL. 1993. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas. 1994.
- Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. *Boletín Estadístico 1990*. San José, CMCA. 1991.
- Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. *Boletín Estadístico 1993*. San José, CMCA. 1994.
- Coppedge, Michael. *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. August 1993 revision of paper prepared for the conference "Rethinking Development Theories in Latin America", Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, Chapel Hill, March 11-13 1993. Mimeo. 1993.

- Cordero, Alen; Kruijt, Dirk y Menjívar, Rafael. *Notas sobre pobreza y política social en Costa Rica. Avance de Investigación*. Inédito. 1994.
- DGEC (Dirección General de Estadística y Censos). *Encuesta de Hogares de propósitos múltiples. Módulo de empleo*. San José, DGEC. Julio 1994.
- FLACSO. *Gobernabilidad democrática y procesos de reestructuración societal en Centroamérica. Documento del proyecto*. Inédito. 1993a.
- FLACSO. *Mujeres latinoamericanas en cifras. Costa Rica*. Madrid. Instituto de la Mujer y FLACSO-Chile. 1993b.
- FNUAP-MIDEPLAN. *Situación demográfica y políticas de población en Costa Rica. Informe para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, Egipto, Setiembre de 1994)*. San José, MIDEPLAN. 1993.
- FODESAF. *Parámetros y criterios para el pronóstico de ingresos y la asignación de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*. San José, FODESAF, mimeo. 1992a.
- FODESAF. *Síntesis de los informes de labores del primer semestre de 1992, de las instituciones ejecutoras de programas del FODESAF*. San José, FODESAF, mimeo. 1992b.
- Franco, Eliana y Sojo, Carlos. *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José, FLACSO-Costa Rica. 1992.
- González O., Mauricio. "El PAE III: Una obra en ejecución" en CEPAS. *Costa Rica: Balance de la Situación. Ajuste estructural y elecciones. Más allá del PAE III*. Año 11(2). Segunda época. San José, CEPAS. 1993.
- Güendel González, Ludwig y Rivera Araya, Roy. *Los Fondos Sociales en Centroamérica*. San José, FLACSO-Programa Costa Rica. Cuaderno de Ciencias Sociales No.64.

- Güendel G., Ludwig y Trejos S., Juan Diego. *Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica*. Documento de trabajo para el Proyecto Regional sobre Reformas de la Política Pública para aumentar la efectividad del Estado en América Latina y el Caribe, que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. San José, mimeo. 1992.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. *Evaluación parcial de los proyectos financiados a Microempresarios en el año 1991*. San José, Subdirección de Desarrollo Social-Depto. de generación de empleo, mimeo. 1992a.
- Instituto Mixto de Ayuda Social. *Programa de apoyo a la producción*. San José, Subdirección de Desarrollo Social-Depto. de apoyo a la producción, mimeo. 1992b.
- Kikeri, Sunita; Nellis, John y Shirley, Mary. *Privatization. The lessons of experience*. Washington D.C., The World Bank. 1992.
- Martín, Ligia, Román, Isabel y Lara, Silvia. *El acceso de las mujeres campesinas a las políticas sectoriales agropecuarias*. San José, IICA, mimeo. 1993.
- MIDEPLAN. *Plan Nacional de Desarrollo 1990/1994. Desarrollo sostenido con justicia social. Resumen*. San José, MIDEPLAN: Documentos INDEP No.1. 1991.
- _____. *Costa Rica: Balance del Ajuste Estructural 1985-1991*. San José, Dirección de Política Económica y Social, mimeo. 1992.
- _____. *Area Social del Estado: Instituciones-Programas-Recursos. Elementos para su reorganización*. San José, MIDEPLAN, mimeo. 1993a.
- _____. *Panorama económico de Costa Rica 1992*. San José, Dirección de Política Económica y Social, mimeo. 1993b.
- _____. *Panorama social de Costa Rica 1992*. San José, Dirección de Política Económica y Social, mimeo. 1993c.

- MIDEPLAN-MAG. *Plan Nacional de Reforma del Sector Agropecuario. Lineamientos fundamentales*. San José, Presidencia de la República, Programa de Reforma del Estado. 1993.
- Miliband, Ralph. "The socialist alternative" en Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (Eds.) *Capitalism, Socialism and Democracy revisited*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy. 1993.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS. *Programa Nacional de Microempresa y Pequeña Empresa "PRONAMY-PE"*. San José, MTSS, mimeo. 1992.
- Monge Rodríguez, Carlos. *Ponencia al Segundo Foro de Programas de Microempresa en Centroamérica*. Inédita. 1993.
- PREALC. *Costa Rica Políticas para pagar la deuda social: empleo, salarios y gasto social*. Santiago de Chile, PREALC. 1992.
- Presidencia de la República. *Plan de acción para el desarrollo humano, infancia y juventud*. San José, MIDEPLAN-UNICEF. 1992.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the market. Political and Economic Reforms. Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press. 1991.
- Rojas, Manuel. *La gobernabilidad: su validez como categoría analítica*. Inédito. 1994a.
- _____. *Las relaciones partido gobierno: El caso de Costa Rica*. Inédito. 1994b.
- Román, Isabel. *¿Conciliación o conflicto? Luchas campesinas y democracia en Costa Rica*. San José, Editorial Porvenir. 1994.
- Sancho M., Antonio. *Programas sociales financiados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*.

Informe de Consultoría para el Banco Mundial. San José, mimeo. 1992.

Schmitter, Philippe C. "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad" en Berger, Suzanne (Comp.) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1988.

Seligson, Mitchell A. y Booth, John A. "Cultura política y democratización: Vías alternas en Nicaragua y Costa Rica." en Barba S., Carlos et. al. (Comps.) *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México D.F., Universidad de Guadalajara, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa y FLACSO, Sede México. 1991.

SEPSA. *Diagnóstico del Sector Agropecuario, Tomo I*. San José, SEPSA. 1993.

Sojo, Carlos. *Costa Rica: Política exterior y sandinismo*. San José, FLACSO. 1991.

— *La mano visible del mercado. La asistencia de Estados Unidos al sector privado costarricense en la década de los ochenta*. Managua, CEPAS-CRIES. 1992.

— "Ajuste estructural, sociedad y elecciones." en CEPAS. *Costa Rica: Balance de la Situación. Ajuste estructural y elecciones. Más allá del PAE III*. Año 11(2). Segunda época. San José, CEPAS. 1993.

Solano Orfila, Rodolfo. "El proceso de ajuste y las reformas del sistema financiero" en CEPAS. *Costa Rica: Balance de la Situación. Ajuste estructural y elecciones. Más allá del PAE III*. Año 11(2). Segunda época. San José, CEPAS. 1993.

Solis, Manuel A. et. al. *García Monge y el Repertorio Americano. Momentos de afirmación de la cultura política costarricense. Parte 1*. Avances de Investigación No.87.

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica. 1993.

Valverde, José Manuel, Trejos, María Eugenia y Mora, Minor. *El ajuste de la política social en Costa Rica: Una nueva estrategia de gobernabilidad*. (Informe final de investigación). San José, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 1992.

Valverde, José Manuel, Trejos, María Eugenia y Mora, Minor. *La movilidad laboral al descubierto*. San José. Aseprola-ANEP. 1993.

Zuvekas, Clarence Jr. *Costa Rica: The effects of structural adjustment measures on the poor, 1982-1990*. Washington D.C., Bureau for Latin America and Caribbean, Agency for International Development. Staff working paper No.5. 1992.

ANEXO METODOLÓGICO

I. LOS SECTORES ESTUDIADOS: MUESTREO Y CARACTERÍSTICAS

En la estrategia metodológica del Proyecto de Investigación, se definió que los sujetos que se estudiarían serían aquellos pertenecientes a sectores populares: microempresarios, trabajadores por cuenta propia, trabajadores estatales del sector salud y educación, campesinos tradicionales y no tradicionales.

Dentro de cada sector se identificó un universo de estudio, el cual se delimitaría a partir de ámbitos organizativos. Es decir, se buscarían organizaciones representativas de tales sectores y los afiliados de las mismas constituirían los universos de estudio. En caso de ausencia de algún tipo de organización, como podría ser el caso de microempresarios o trabajadores por cuenta propia (vendedores callejeros), se recurriría a ONG's que tengan como beneficiarios tales sectores.

A partir de la delimitación de los universos se procedería a la aplicación de una encuesta con las siguientes características:

- ° El diseño muestral se haría tomando en cuenta los cinco universos conjuntamente. Se pensó en una muestra de un total de 1.250 unidades, lo cual la hace representativa para

universos infinitos incluso a un nivel de error de más o menos 3%. En principio la muestra podría ser estratificada, según los actores anteriormente mencionados, de asignación no proporcional; o sea 250 unidades por sector. Esto permitiría, sin mayores problemas de representatividad, el procesamiento estadístico de cada estrato por separado y la posibilidad de análisis multivariado.

- Los informantes serían los individuos correspondientes a los sectores sociales identificados.

Sector microempresarios

Por no contar con listados de afiliación de organizaciones gremiales de microempresarios, se recurrió al listado de beneficiarios de programas gubernamentales, específicamente del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Ministerio de Trabajo (PRONAMYPE). Los listados comprendían un total de 1270 beneficiarios de los cuales 653 procedían de los programas del IMAS y 617 del PRONAMYPE. Dado que se requería una muestra de 250 individuos se procedió a la selección aleatoria, excluyendo los casos en que no apareciera dirección o que pertenecieran a las provincias de Puntarenas, Guanacaste y Limón.

Sector trabajadores cuenta propia: (vendedores callejeros)

El universo de este sector está conformado por vendedores callejeros que cuentan con permiso (patente) de la municipalidad respectiva. El universo fue definido a partir de las listas municipales de los cantones centrales de las provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago.

El procedimiento de escogencia, utilizando la tabla de números aleatorios, se basó en una asignación proporcional a la población de vendedores registrados en cada uno de los cantones centrales de las provincias.

*Sector campesinos: tradicionales
y no tradicionales (500 entrevistados:
250 tradicionales y 250 no tradicionales)*

Inicialmente se procuró trabajar con listas de afiliados a UPANACIONAL, pero debido a la escasa información existente sobre la localización exacta de los seleccionados y el tipo de producto (tradicional o no tradicional), se cambiaron los criterios para la escogencia de la muestra.

Se decidió visitar ciertas regiones de las provincias de Cartago, Heredia y Alajuela en las que fuera posible encontrar concentraciones importantes de pequeños productores, especialmente los de productos no tradicionales de exportación.

De acuerdo con lo anterior se identificaron zonas de producción aledañas al Valle Central, en particular en las provincias de Cartago y Alajuela. A fin de completar la cuota requerida para los productores no tradicionales fue necesario ampliar la zona hasta las llanuras de San Carlos (zona norte del país) lugar donde se encuentran importantes concentraciones de productores para exportación. Finalmente la mayoría de los productores no tradicionales entrevistados se concentró en las zonas Pital de San Carlos y en el Valle de Ujarrás en Cartago.

**PROVINCIA DE CARTAGO:
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE
CAMPEVINOS ENTREVISTADOS
-porcentajes por cantón-**



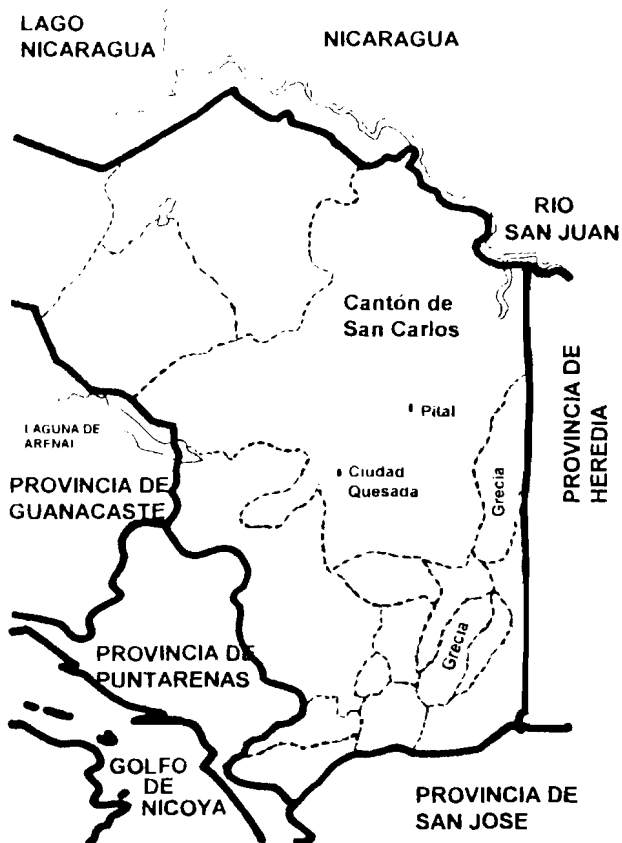
Campevinos no PNTX

Cartago	9.6%
Paraiso	11.6%
Alvarado	12.4%
Oreamuno	18.0%
P. Alajuela	45.6%
Otros	2.8%
Total	100.0%

Campevinos PNTX

Cartago	6.8%
Paraiso	27.6%
P. Alajuela	54.8%
Otros	10.8%
Total	100.0%

**PROVINCIA DE ALAJUELA:
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE
CAMPEVINOS ENTREVISTADOS
- porcentajes por cantón -**



Campevinos no PNTX

Grecia	32.4%
San Carlos	3.2%
P. Cartago	51.6%
Otros	2.8%
Total	100.0%

Campevinos PNTX

San Carlos	54.8%
P. Cartago	34.4%
Otros	10.8%
Total	100.0%

*Sector empleados públicos
de educación (EPE)*

Aunque existen diferentes organizaciones, se trabajó con la lista de los empleados afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Educación (S.E.C.), no sólo por el acceso que se tuvo a la lista, sino también porque afilia a 20.000 trabajadores de la educación, de un total de 35.000 empleados del MEP.

Para definir el universo, se consideró únicamente los afiliados al sindicato, que trabajan dentro del Area Metropolitana de San José y cantones circunvecinos, para un total de 3821 afiliados. De estos, se extrajo, por medio de la tabla de números aleatorios, una muestra de 125 individuos.

*Sector empleados públicos
de salud (EPS)*

Para el caso de los trabajadores de la Salud, se tuvo acceso a la lista de empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.), con un total aproximado de 25.000 empleados. Para definir el universo, se consideraron únicamente los trabajadores cuyo centro de trabajo estuviera ubicado en el Area Metropolitana de San José. Ello totalizó 8875 individuos, de los cuales se procedió a la extracción aleatoria de 125 casos.

*Entrevistas en profundidad
y grupos de reflexión*

Durante el mes de setiembre de 1994 se realizaron 18 entrevistas en profundidad a 3 representantes de cada uno de los sectores entrevistados. A fin de complementar información se optó por entrevistar dos dirigentes medios o de base y un

individuo no afiliado a ninguna organización gremial. Se entrevistaron en total 7 mujeres y 11 hombres. Las entrevistas fueron abiertas con base en guías compuestas por tres áreas temáticas: problemas del sector y ayuda del gobierno, dinámica organizativa y políticas sociales.

En el mes de octubre se realizaron 5 reuniones de grupos de reflexión a los cuales se les presentaron 10 láminas con información de la encuesta, a fin de recoger opiniones e interpretaciones complementarias o distintas a las realizadas por FLACSO. Las láminas incluían la cuestión de salud y educación, las causas de la pobreza, la confianza en las instituciones, y los temas de tolerancia, participación política y corrupción. Participaron en total 31 personas distribuidas de la siguiente manera: 4 jóvenes; 8 mujeres con perspectivas de género; 5 académicos; 8 funcionarios públicos y 6 dirigentes políticos nacionales.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE	
COSTA RICA EN LOS AÑOS DEL AJUSTE	15
EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL: PROCESOS GENERALES (DE 1985 A 1993)	15
Reestructuración productiva	15
Reforma del Estado	19
Producción y finanzas públicas	22
IMPACTO SOCIAL	24
La inflación	24
Los ingresos	28
Pobreza	32
PROGRAMAS SECTORIALES	36
Sector público: privatización y movilidad laboral	36
Políticas públicas en salud y educación	43
Política agraria	50
Política de apoyo a la microempresa	54
Políticas de asistencia social	58

BALANCE	62
SEGUNDA PARTE	
GOBERNABILIDAD Y SECTORES POPULARES	
UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA	65
LA COYUNTURA NACIONAL	
(NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1993)	67
Dinámica económica y social	69
GOBERNABILIDAD Y SECTORES POPULARES:	
UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA	71
Ubicación sociodemográfica	71
Percepción de la situación económica	76
Percepciones, reacciones y demandas de	
política sectorial	86
El modelo social costarricense	120
Cultura política	144
CONCLUSIONES	165
BIBLIOGRAFÍA	177
ANEXO METODOLÓGICO	183
ÍNDICE	191

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de setiembre de 1995
en los Talleres Gráficos de
EDITORAMA, S.A.
Tel.: 255-0202 - Apdo. 2171-1002
San José, Costa Rica