

POLITICA SOCIAL Y DESARROLLO COSTARRICENSE: ORIENTACION Y LOGROS

*Carmen María Castillo P.**

Con frecuencia se escucha decir que la brecha entre pobres y ricos ha ido en aumento y que el gasto social en el período 1987-91 ha sido recortado hasta en un 21.3% (MIDEPLAN, 1993).

Ante un panorama poco alentador para los grupos sociales más carenciados, cabe reflexionar sobre el futuro de estas personas y el de nuestro país en general. Por ello iniciaré haciendo un repaso de aquellos esfuerzos que en Costa Rica se han llevado a cabo para combatir la pobreza y lograr un adecuado nivel de desarrollo social.

Recordemos, en primer lugar, como la introducción del cultivo del café en el siglo XIX, trazó importantes cambios en la historia de Costa Rica: la acentuación de la diferenciación social por una parte y la concentración de la tierra por otra. Los años siguientes (primera mitad del siglo XX), y que muy bien describe Vladimir de la Cruz en su obra "Las luchas sociales de Costa Rica", se caracterizaron por las constantes huelgas de la clase trabajadora para mejorar sus condiciones de vida. Varias décadas de esfuerzo y de conflicto de intereses culminaron en un naciente sistema de bienestar social (década de 1940), siendo las primeras políticas sociales dirigidas al campo de la salud, la educación y la regularización del ámbito laboral.

A partir de 1949, el Estado costarricense amplió su radio de acción en lo económico y lo social. En lo primero se le catalogó como interventor y en lo segundo recibió el título de paternalista. Las décadas de los años 50 y 60 se caracterizaron por la creación de un sinnúmero de instituciones, las que hoy son cuestionadas al considerar su cierre, reestructuración o privatización.

- Delegaciones comunales de todo el país, ministros, diputados y líderes liberacionistas ofrecieron una fiesta de desagravio al presidente José María Figueres Olsen, por los incidentes ocurridos en algunas comunidades del país en las que fue increpado y agredido verbalmente por grupos de maestros y de estudiantes principalmente.

- Un niño de apenas 12 años de edad murió en condiciones extrañas, luego de haber sido detenido en San José por dos policías acusado del intento de tachar un taxi. El cuerpo del menor fue encontrado en la carretera a Guápiles con múltiples lesiones. Los policías que realizaron el arresto figuran como los principales sospechosos, aunque les fue concedida la excarcelación. La Comisión de Derechos Humanos (CODEHU) afirmó, por su parte, que la detención del menor fue ilegal.

- Ante la actual apertura comercial y el proceso de globalización de las economías mundiales, muchos empresarios nacionales se han visto en la obligación de vender sus empresas a capitales extranjeros contra los que no tienen condiciones de competir; en algunos casos no se ha efectuado una venta total sino una alianza con las fuertes firmas extranjeras.

* Profesora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica.

Este es el caso de empresas nacionales tales como Dos Pinos, Embotelladora Tica (Coca-Cola), Panificadora Camacho, Banco Mercantil, entre otros. Sin embargo, esta situación es interpretada por algunos economistas como un importante indicador de que nuestra economía es sana, ya que es evidente que resulta atractiva para las inversiones extranjeras.

- Según datos suministrados por la Delegación de la Mujer, entidad adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía, en nuestro país se presenta diariamente un promedio de 10 casos de agresión física, sexual y psicológica en contra de mujeres por parte de sus esposos o compañeros. Este problema ataca a familias o parejas de todas las clases sociales y ha desembocado últimamente en casos graves de agresión física.
- El Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) confirmó, luego de exhaustivos análisis de laboratorio, la presencia en nuestro territorio del dengue hemorrágico. El primer caso lo constituyó una mujer de 55 años de edad, vecina de Playas del Coco en Guanacaste, quien un año atrás había sufrido también de dengue clásico. Personeros del Ministerio de Salud afirmaron que la situación se agrava ya que

Desde 1963 se aplicó un modelo de desarrollo "hacia afuera", basado en la sustitución de importaciones. Según Fallas (1993), este modelo se basó en el Estado Benefactor. Funcionó sobre la base de salarios reales crecientes, progresión acelerada de instituciones, gastos sociales y empleo público. Así, durante dos décadas (60 y 70) existió en el país una clara conciencia de que se debía combatir la pobreza y promover el desarrollo social. Pero se agotó. Datos del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, 1994) indican que este modelo de desarrollo dejó de funcionar en 1978.

Algunas instituciones creadas con objetivos explícitos para atender las necesidades sociales fueron:

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO): Sus antecedentes se encuentran en las llamadas Juntas Progresistas. El 7 de abril de 1967 se promulgó la ley sobre Desarrollo de la Comunidad, cuya ejecución quedaría a cargo de Dinadeco. Algunos de los objetivos iniciales de esta institución fueron:

-Promover la creación de oportunidades para el perfeccionamiento integral de la persona humana, descubrir sus cualidades y capacidades y canalizarlas en beneficio de la comunidad y del país.

-Establecer el clima propicio para la creación de nuevos valores y la adopción de nuevos hábitos y actitudes, a través de un proceso de perfeccionamiento interno de la población, que asegure su participación activa y consciente en las decisiones y acciones para resolver los problemas económicos y sociales que le afecten.

-Crear por medio de un proceso educativo de perfeccionamiento individual y de las instituciones democráticas, una conciencia colectiva, de responsabilidad mutua, por el desarrollo nacional en todos los órdenes, por medio del estímulo y orientación de organizaciones. (Alvarez y otros., 1979)

Veintiocho años han transcurrido desde la creación de esta ley. Un rápido análisis de los objetivos antes mencionados indica que son válidos en su contenido, hoy más que nunca, pero no se puede afirmar que hayan sido cumplidos.

Los logros de Dinadeco, desde el punto de vista cualitativo, no se han dado a conocer. Sí es tangible la creación de numerosas asociaciones de desarrollo comunal, así como de obras de infraestructura impulsadas en las diversas

comunidades del país. El desarrollo logrado por cada asociación está en relación directa con la participación de los comunitarios, con el tipo de liderazgo asumido, con el interés o esfuerzo del diputado del lugar, así como con las controversiales partidas específicas, es decir, con el manejo político de lo que refiere a desarrollo social y comunal.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): El Instituto Mixto de Ayuda Social, se creó mediante la Ley No. 4760 del 4 de mayo de 1971, durante la Administración Figueres Ferrer. Abarca y otros (1986) indican que fue concebido como una respuesta para mejorar, a corto plazo, las situaciones de aquellas personas que por razones individuales y sociales se encontraban en condición de miseria extrema. Su acción debía dirigirse hacia el logro de la participación popular.

El Artículo 2 de su ley de creación dice que la finalidad del IMAS es:

“resolver el problema de la pobreza extrema del país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin...”

El IMAS ha tenido diversos programas a su cargo, y ciertamente muchas personas fueron beneficiadas a nivel individual. Pero el problema de fondo que pretendía atender no se pudo resolver. La pobreza es un mal que no se termina de explicar ni de curar.

Datos de la Cepal indican que para el quinquenio 1987-92 en Costa Rica había un 22.2% de hogares pobres, es decir, 120.842 hogares. Según la metodología del BID, el porcentaje de hogares pobres para el mismo período fue de 44.8%, es decir, 251.493 hogares (MIDEPLAN, 1993).

Sobre estos datos cabe destacar que el porcentaje de hogares y por tanto el número absoluto de familias pobres varía según sea la entidad que haga el estudio y la metodología que se emplee. Tanto las estadísticas como la realidad misma nos indican que el problema de la pobreza es serio en Costa Rica. Y el IMAS, como institución rectora encargada oficialmente de combatirla, no ha podido cumplir a cabalidad su misión, con el agravante de que no cuenta con suficientes fuentes de financiamiento, lo que limita cada vez más su quehacer.

aquellas personas que hayan contraído dengue clásico son más vulnerables a sufrir de dengue hemorrágico y esa población en nuestro país asciende a unos 112.000 casos. Ante esto afirman impulsar una posición más agresiva ante aquellos que no cumplan con la eliminación de criaderos.

- El presidente de la Asamblea Legislativa, Antonio Alvarez Desanti, confirmó una resolución mediante la cual los diputados de la Asamblea serán dotados de su propio teléfono celular y de un consumo gratuito de 10.000 colones mensuales en su uso; para esto la Asamblea invertirá cerca de tres millones de colones en la compra de los aparatos, beneficio que según Desanti no responde a un privilegio sino más bien a una necesidad de modernización.

- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dio su visto bueno al proyecto mediante el cual se pretenden dividir las áreas de energía y telecomunicaciones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), ya que en su criterio esta iniciativa no contradice en nada las solicitudes hechas a nuestro gobierno como condicionantes del desembolso del dinero correspondiente por el programa de Ajuste Estructural (PAE III) aprobándola de forma unánime. De esta forma dicha

separación se dará en un período máximo de un año. Igualmente las organizaciones laborales del ICE vieron con buenos ojos el proyecto gracias a que todas sus objeciones fueron escuchadas. El presidente ejecutivo del ICE, Roberto Dobles aseguró que el proyecto no acarreará mayores costos ni a la institución ni a los consumidores sino más bien traerá mayor eficiencia y beneficios.

- Cinco agrupaciones sindicales, a saber, ANEP, ASDEICE, ANEJUD, UPINS y UNEIDA, decidieron romper vínculos con sus antiguas centrales sindicales y formar la Federación de Trabajadores de los Servicios Públicos debido, según ellos, a los sinsabores producidos por no haber tenido buenos frutos en las recientemente concluidas luchas sindicales, cuyo fracaso se debió a las tendencias de lo que llamaron sindicalismo tradicional, en el cual privan los intereses político partidarios por encima de los trabajadores. Esta Federación funcionará con total independencia. Miguel Marín de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), afirmó que lo anterior solamente acentuará la división del sector sindicalista, mientras que el ministro de Trabajo, Farid Ayales, calificó la iniciativa como un hecho que facilitará las negociaciones con los trabajadores.

Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF): Se creó mediante Ley No. 5662, de diciembre de 1974, como una dependencia técnica, permanente, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Tiene a su cargo la asignación de los recursos, el estudio, aprobación y supervisión de los programas, así como el control de los fondos. Su objetivo principal es

“El mejoramiento de la condición socioeconómica de los sectores más desvalidos de la población y promover el desarrollo social, de los grupos marginados dentro de los conceptos globales de la seguridad social”.

Los recursos que administra se dirigen al financiamiento de programas y servicios de las instituciones estatales, para la ayuda social complementaria del ingreso familiar de los sectores con menos recursos.

Una síntesis elaborada por Abarca y otros (1986: 64-66) señala que la acción de la DESAF está encaminada, principalmente, hacia los campos de la prevención y resolución de problemas en áreas como la salud y nutrición, protección al niño y la familia, la capacitación técnica en los sectores económicamente débiles, para lograr su adecuada integración social y familiar; y a las actividades que se establezcan dentro de los límites que la ley le permite atender. Para lograr una mejor distribución del ingreso nacional, combatir la pobreza y alcanzar niveles más altos de justicia social para la población del país, la DESAF plantea una división por áreas, con subprogramas ejecutados y dirigidos por diferentes instituciones. Estas áreas -para ese entonces- son: salud, alimentación y nutrición; vivienda y asentamientos campesinos; fomento de actividades productivas y de empleo; capacitación y formación profesional; protección al menor y al anciano.

SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL COSTARRICENSE

Al reflexionar sobre la política social y sobre las políticas públicas en general, percibo que una cosa es una formulación teórica y otra muy distinta, el carácter que ésta asume en la realidad, cuando es puesta en práctica. Veamos a continuación dos experiencias concretas en dos gobiernos cronológicamente consecutivos.

Abarca y otros (1986: 119) investigaron sobre los esfuerzos en el campo del desarrollo social en las administraciones Oduber Quirós y Carazo Odio. Algunas de las conclusiones a las que llegaron son las siguientes:

Período del Lic. Daniel Oduber, 1974-78. Afirman los investigadores que durante este período se observó un claro énfasis en la toma de medidas redistributivas y en la ampliación de servicios para atenuar diferencias regionales en seguridad social, salud, nutrición de niños y madres y vivienda con especial atención en zonas rurales.

Período del Lic. Rodrigo Carazo, 1978-82. Continuando con los resultados obtenidos por Abarca y compañeros (1986:120), durante este período no se concretó un proyecto coherente de desarrollo social, debido a las diferencias existentes en la conformación de la coalición Unidad que llevó al poder al Lic. Carazo, pues en ella predominó el pensamiento del sector liberal, que buscaba que los programas sociales impulsados en este momento fueran, no solo autofinanciados por los sectores a los que se dirigían, sino además que aportaran algún beneficio económico al Estado, o sea, que fueran rentables. Agregan que, con muy pocas excepciones, se puede afirmar que no existió congruencia entre lo formulado y lo implementado en este período, en el plano social. El énfasis fue puesto en el fortalecimiento de la familia, la salud con participación popular, la regionalización y desconcentración de la educación y en vivienda urbana.

Los dos ejemplos anteriores son una muestra clara de que las políticas públicas varían según sea el partido político y las personas en el poder. Al no haber uniformidad ni continuidad, muy difícilmente se pueden apreciar logros y menos se puede visualizar un modelo de desarrollo social coherente, con estabilidad y resultados claros en el largo plazo.

SITUACION ACTUAL

En la década de los 80 emergen las consecuencias de la crisis económica que se vislumbraba desde la década anterior. Esta situación obligó a que en Costa Rica se replanteara la modalidad de desarrollo hasta ese momento puesta en práctica.

Según Fallas (1993), se ha impuesto una visión de desarrollo basada en la operación libre de mercados y precios, en donde interesa fundamentalmente el logro de ciertos objetivos

- En una votación realizada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York, los 134 estados miembros del llamado grupo de los 77 (G-77), apoyaron en forma unánime la candidatura de Costa Rica como presidente de dicho grupo a partir de 1996. El G-77 -del que Costa Rica es miembro fundador- reúne en el marco de las Naciones Unidas a países subdesarrollados de África, Asia y Latinoamérica con el fin de defender conjuntamente derechos y valores propios de los países en desarrollo, objetivo que nuestro país buscará firme y decididamente, según afirmó el canciller Fernando Naranjo.

INTERNACIONALES

- Francia dio inicio a un programa de pruebas nucleares subterráneas en los atolones de Muroroa y Fangataufa, en la Polinesia Francesa. El objetivo de las pruebas, según sus dirigentes, es mantener la credibilidad de su disuasión más allá del año 2000. Las pruebas se desarrollarán entre el 1º de setiembre de 1995 y mayo de 1996. La medida provocó una ola de protestas a nivel mundial y amenazas de boicot de productos franceses, así como un repunte del movimiento separatista tahitiano, donde cientos de manifestantes destruyeron e incendiaron el aeropuerto internacional de Papeete.

- La crisis política en la que se encuentra inmerso el gobierno del presidente de Colombia Ernesto Samper por la supuesta infiltración de dinero proveniente del negocio de los narcóticos en la pasada campaña electoral, afecta a todos los poderes del Estado e incluso a los organismos de control. La crisis provocó la suspensión de las filas del Partido Liberal del ex-ministro de defensa Fernando Botero Zea y del ex-tesorero de campaña Santiago Medina (quien imputó graves cargos contra Samper y varios exdirigentes de su campaña y aceptó colaborar con las autoridades en el esclarecimiento de los hechos, convirtiéndose de esta forma en el principal testigo), en momentos en que el primer mandatario declaraba que la crisis política estaba llegando a su final. La totalidad del equipo financiero de la campaña de Samper quedó tras las rejas al ser encarcelado Juan Manuel Avella, quien junto con Botero y Medina, lo conformaba. Empresarios colombianos denunciaron que la crisis está ahuyentando la inversión extranjera.

- El presidente colombiano Ernesto Samper definió como su principal objetivo la lucha contra la agresividad desmesurada que desangra al interior de este país suramericano. Solo en la región bananera de Urabá 20.000 personas

macroeconómicos. Es decir, corresponde a una teoría económica de corte neoliberal.

En un trabajo elaborado por Madoriaga para UNICEF (1991:15) se indica que el proceso de Ajuste Estructural, en términos generales, pretende reducir el déficit de la balanza de pagos y corregir el déficit interno, a través de cambios estructurales de algunas de las reglas que rigen el proceso de producción y cambio, como por ejemplo, reformas institucionales y tributarias, o líneas de privatización. Las medidas de ajuste han generado, a corto plazo, reducción de salarios, inflación, desempleo y recortes del gasto social. Como consecuencia, el proceso redistributivo (por vía directa e indirecta) se ha hecho cada vez más regresivo y ha ampliado las desigualdades sociales existentes. El costo social de este proceso de ajuste, según el análisis efectuado por Madoriaga, se expresa en un doble proceso: a) se excluye o margina del proceso productivo a parte de la población económicamente activa (desempleo y subempleo) y b) se dejan de transferir los recursos, vía gasto social, a los sectores no económicamente activos (por ejemplo, niños, población incapacitada, ancianos, etc.).

Considera Madoriaga que de este modo se reduce la participación en el ingreso y en el consumo y que los efectos sociales del proceso de ajuste estructural han tenido fuertes repercusiones en los sectores medios. El deterioro en el mercado de trabajo, la caída en el ritmo de generación de empleo, el descenso de los salarios reales, el crecimiento de la fuerza de trabajo y por consiguiente, el aumento del sector informal urbano, han afectado negativamente, empobreciendo a estos sectores.

Entonces, la situación actual de Costa Rica se caracteriza por la implementación de un proceso de ajuste estructural en el marco de un estilo de gobierno de tipo neoliberal. Dentro de este panorama se encuentra una población desfavorecida, en tanto y cuanto no ven debidamente satisfechas sus necesidades más apremiantes.

Por una parte, las políticas de Estado tienden hacia un crecimiento económico a costa de y en detrimento de lo social. Por otra parte, la política social costarricense ha variado su carácter, en el sentido de que ya no es tan "universal", ni se le ve como una inversión necesaria en recursos humanos, sino que se ha convertido en una política selectiva, compensatoria o focalizada; términos en boga para designar a una política de apoyo exclusivo a los pobres.

CONCLUSION

Es evidente que desde la década de los sesenta en Costa Rica se han hecho importantes esfuerzos por combatir la pobreza e impulsar un proceso de desarrollo. Estos esfuerzos se han manifestado en la formulación de políticas públicas, en la creación de instituciones, de programas y servicios. Algunas de estas instituciones han llegado a la madurez sin haber podido responder a la misión y a los objetivos para los cuales fueron creadas. Quizás no ha sido culpa de ellas. Quizás la explicación es más compleja de lo que suponemos. Lo cierto es que muchas de las instituciones que fueron fundadas durante los años sesenta y setenta están siendo cuestionadas.

Cuestionar no es malo, permite revisar, modificar, mejorar y seguir adelante. Lo malo, lo negativo, reside en el hecho de cerrar puertas, de limitar, incluso de negar la posibilidad de desarrollo de las personas, de tal forma que el acceso a los bienes de la sociedad los tiene quien puede pagar y no aquel que necesita el apoyo del Estado para acceder a una vida mejor. Tener una vida digna es un derecho humano y por tanto es obligación del Estado hacer que estos derechos se cumplan en la vida real.

Corresponde al pueblo exigir que sus demandas sean atendidas. También corresponde a los científicos sociales reflexionar sobre los tiempos que vivimos y colaborar en la búsqueda de soluciones para acceder a mejores condiciones de vida. En este sentido, la apatía, la falta de participación, deben ser superados, para que la sociedad y el país tengan un futuro mejor, donde la incertidumbre y la desesperanza queden atrás.

BIBLIOGRAFIA

- Abarca Morales, Gladys y otros, (1986). *El concepto de desarrollo social en dos períodos de gobierno y su influencia en programas en los que interviene el Trabajo Social*. San José CR, UCR. Tesis. Escuela de Trabajo Social.
- Alvarez Quesada, Roberto y otros (1979). *Metodología de Evaluación en programas de desarrollo social*. San José Costa Rica: UCR, Tesis Escuela de Trabajo Social.
- Cohen, Ernesto: Rolando y Rufian Dolores Ma. (1991). "Los Fondos de desarrollo social". En: *Cuadernos de Ciencias Sociales*. No 45. San José, C.R: FLACSO.

murieron en los últimos seis años como víctimas del fuego cruzado entre guerrilleros, ex-rebeldes, militares y paramilitares. Desde que comenzó el presente año en Colombia se han registrado 20.000 homicidios, 704 secuestros, 176 ataques guerrilleros y 36 acciones terroristas. El plan de lucha comprende un incremento en las acciones militares para combatir a los grupos paramilitares, un sistema millonario de recompensas a quienes suministren información que conduzca a la captura de los genocidas, un énfasis en la labor de inteligencia del ejército así como la facilitación de las labores de la Fiscalía. En las últimas seis semanas, las matanzas cometidas en la zona han dejado como saldo 96 muertos. El presidente Samper dio autoridad al ejército para realizar capturas, registros y decomisos en la región sin previa orden judicial, además de prohibir el tránsito de vehículos en la zona entre las 10 pm. y las 5 am.

- Ataques aéreos se llevaron a cabo contra fuerzas serbobosnias que tenían cercada la ciudad de Sarajevo. El objetivo perseguido por las fuerzas de la OTAN y la ONU fue el de quebrantar la voluntad y la capacidad de los combatientes. El dirigente serbobosnio Radovan Karadzic manifestó que la artillería rebelde no atacaría zonas protegidas, sin embargo,

si continúan los ataques por parte de la OTAN acelerarían los preparativos para un conflicto a largo plazo, que la comunidad internacional no tiene esperanza alguna de ganar. Por su parte, los comandantes de la OTAN recibieron autorización de atacar en caso de que no se cumplieran las condiciones que la Alianza exige a los serbobosnios, cuales son además de la retirada de armamento pesado de la zona de exclusión en torno a Sarajevo, el cese de ataques serbobosnios a las otras zonas de seguridad (Gorazde, Bihac y Tuzla), la libertad de

Fallas Venegas, Helio (1993). "Desarrollo social y pobreza en Costa Rica" En: *Foro Costa Rica. Democracia económica y desarrollo social hacia el año 2000*. San José, C.R: CEPAS.

Lao Martín, Juan José (1974). *La Realidad Costarricense y el Instituto Mixto de Ayuda Social*. San José, Costa Rica: UCR, Tesis. Escuela de Derecho.

Madoriaga Díaz, Hugo (1991). *El Proceso de Ajuste Estructural y los mecanismos de compensación social en Centroamérica*. Guatemala: UNICEF.

Mideplan (1993). *Panorama Social de Costa Rica 1992*. Dirección de Política Económica y Social. San José C.R.

Picado G. Xinia (1991). "La Política Social en la encrucijada" en: *Revista en Trabajo Social* Nº1, Colegio de Trabajo Social de C.R.

PNUD (1991). *Desarrollo Humano, Informe 1991*. Colombia◊ Tercer Mundo Editores.

Trejos S, Juan diego (1993) "Principales retos de la política social en Costa Rica". En: *Foro Costa Rica: Democracia económica y desarrollo social hacia el año 2000*. San José, C.R: CEPAS.