

artículos

Cohesión social y gasto social en Centroamérica: Una aproximación desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible*

Alberto Mora Román **

ANALIZA LA SITUACIÓN DE LA REGIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL, EN EL MARCO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y SUS IMPLICACIONES PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA.

PALABRAS CLAVES: COHESIÓN SOCIAL / INTEGRACIÓN SOCIAL / DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE / GASTO SOCIAL / CENTROAMÉRICA

Introducción

En esta conferencia se realizó una descripción general de las prin-

cipales tendencias del desarrollo humano sostenible en Centroamérica, con base en los resultados del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, publicado en el 2003.

Si bien la premisa conceptual a partir de la cual es la cohesión social, la que se refiere más al grado de pertenencia de un determinado grupo, proyecto o situación común, y los factores que favorecen o limitan esa pertenencia, el enfoque utilizado en el informe ha sido más de equidad e integración social en el marco del desarrollo humano sostenible, que hace un mayor énfasis en el análisis de brechas entre países, regiones y grupos de población como una barrera para lograr el acceso a oportunidades para el

* Presentación realizada en el marco de la Pasantía Regional “Encuentro de Policy Makers: Identificando Estrategias para la Cohesión Social” y el “Seminario Regional de Mejores Prácticas en el Ciclo de Elaboración del Presupuesto” que se llevaron a cabo del 17 al 21 de julio del 2006, en San José, Costa Rica con el auspicio del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt, de la República Federal de Alemania.

** Miembro del equipo técnico del Programa Estado de la Región, Costa Rica. Es Administrador de Negocios, tiene una Maestría en Políticas de Desarrollo con énfasis en Organismos no Gubernamentales.

Recibido: 16 de noviembre del 2006.

Aceptado: 29 de enero del 2007.

desarrollo de capacidades, y el disfrute de una vida digna y de calidad. Aunque el énfasis de la exposición será el tema de equidad e integración social, se abordarán algunos elementos sobre el estado de la Región en las áreas económica, ambiental y política.

La presentación fue estructurada en tres secciones. En la primera se plantea la pregunta ¿qué es Centroamérica? Aparte de conocer las distintas visiones que coexisten dentro y fuera de la región sobre este tema, ello permitió describir las características generales de la Región Centroamericana (población, territorio, crecimiento económico) que fue complementada, en la segunda sección, con la valoración general sobre el desarrollo humano sostenible reciente de Centroamérica con base en el Segundo Informe Regional, y se analizan algunos de los resultados más relevantes sobre el desarrollo de la región durante los últimos años de la década de los noventa y los primeros años del nuevo milenio, particularmente en las áreas social y económica. Finalmente, se presenta como complemento información detallada sobre la evolución social de Costa Rica durante los últimos años.

¿Qué es Centroamérica?

Al intentar responder la pregunta ¿qué es Centroamérica? debemos de conocer que, tal como fue constatado en el Primer Informe

Regional (1999), no existe una única respuesta a esta pregunta. Centroamérica es un entramado social y cultural, complejo y diverso que configura una región pluriétnica y multicultural, pero también una región con crecientes y profundas asimetrías en la distribución de su territorio y población, pero también respecto a sus niveles de desarrollo.

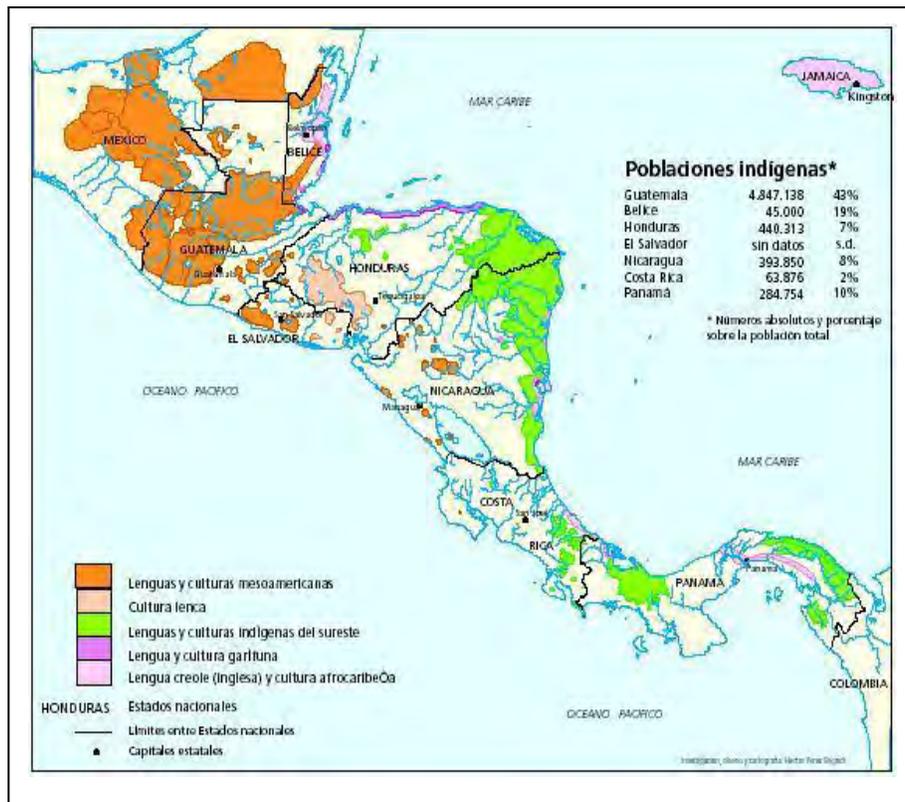
Si bien Centroamérica ha sido siempre multicultural, no es sino hasta los últimos diez años en que ha habido un reconocimiento explícito de esta situación, y que se han venido dando procesos de reconocimiento constitucional y legal de esta condición. Cinco de los siete países de la Región reconocen, en mayor o menor medida, que sus sociedades son pluriétnicas y multiculturales. Además, las etnias centroamericanas se han convertido en actores sociales y políticos de sus sociedades, reivindicando para sí el derecho de autoadscripción y denominándose “pueblos”, naciones o comunidades étnicas, con derechos económicos, sociales, culturales y políticos desconocidos hace veinte años.

Los progresos son incipientes, y todavía insuficientes para compensar las desigualdades sociales, y para dar respuesta a las reivindicaciones planteadas por las distintas comunidades y sus organizaciones. De ahí que el futuro de la democratización regional dependa, en parte, de cómo se decida profundizar las transformaciones que exige el reconocimiento de esa multiculturalidad.

En el mapa 1 se muestra la diversidad de etnias y culturas en la Región y su ubicación geográfica. En el caso de Guatemala la población indígena representa cerca del 40% de la población total, la que presenta características étnicas y culturales muy ligadas a las civilizaciones precolombinas mesoamericanas. En el resto de la región el porcentaje de

población indígena es sustancialmente menor, se ubica mayoritariamente en la costa caribeña y están ligados a grupos culturales del sureste (Panamá y Colombia). Adicionalmente, existen grupos de población afrocaribeña, la que presenta rasgos culturales distintos pero comparten el territorio con otras etnias y culturas.

**MAPA 1
MULTICULTURALIDAD EN CENTROAMÉRICA. CIRCA 2000**



Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003).

Una región pluriétnica y multicultural, en la que también coexisten distintas visiones sobre qué es Centroamérica. Entre ellas es posible reconocer al menos cinco:

- *Visión morazánica.* Parte de la premisa de unidad histórica y cultural de la región, y concibe a Centroamérica como la patria grande: todos somos centroamericanos.
- *Visión cartaga.* Contrariamente a la morazánica, la cartaga se basa en la concepción de la región como el vecindario común, pero no la causa común. Vivimos en Centroamérica pero somos distintos.
- *La visión caribeña* más bien reconoce la exclusión: "Centroamérica está de espaldas al Caribe", "los centroamericanos son los del Pacífico".
- *Visión externa.* Corresponde a la visión de Centroamérica desde fuera de la región. En general, nos ven como una unidad geográfica con características estratégicas en términos políticos y comerciales.
- *Visión de los ausentes.* Son la indagación en un anonimato político, o el desarraigo sin identidad. En este grupo podríamos identificar a los migrantes y a grupos étnicos, que hasta hace poco carecían de reconocimiento de sus derechos civiles y políticos.

¿Por qué son importantes estas visiones? ¿Por qué es importante tenerlas en cuenta? Las distancias entre estas visiones sobre la región constituyen una cuestión estratégica para el futuro pues se cuelan, con o sin permiso, en el quehacer de las instituciones de integración y en las mesas de negociación. Reconocer estas visiones puede ayudar a mostrar que las diferencias son tratables pero, sobre todo, que tienen o pueden llegar a tener importantes y recientes áreas de coincidencia para facilitar acuerdos. Esto cobra aún más vigencia en la actualidad, con el nuevo auge los esfuerzos de integración regional y el comercio exterior (Tratado de Libre Comercio, TLC, con los Estados Unidos), y con la intensificación de los flujos migratorios intra y extrarregionales.

Pero la diversidad también tiene su expresión en las asimetrías en la distribución del territorio y la población en Centroamérica. Nicaragua, el país más grande de la Región, con cerca de 140 mil kilómetros cuadrados, tenía 5.4 millones de habitantes en el 2003, un millón de habitantes menos que El Salvador, país que cuenta con poco más de 20 mil kilómetros cuadrados. Esto convierte a El Salvador en el país centroamericano más densamente poblado de la región (Gráfico 1).

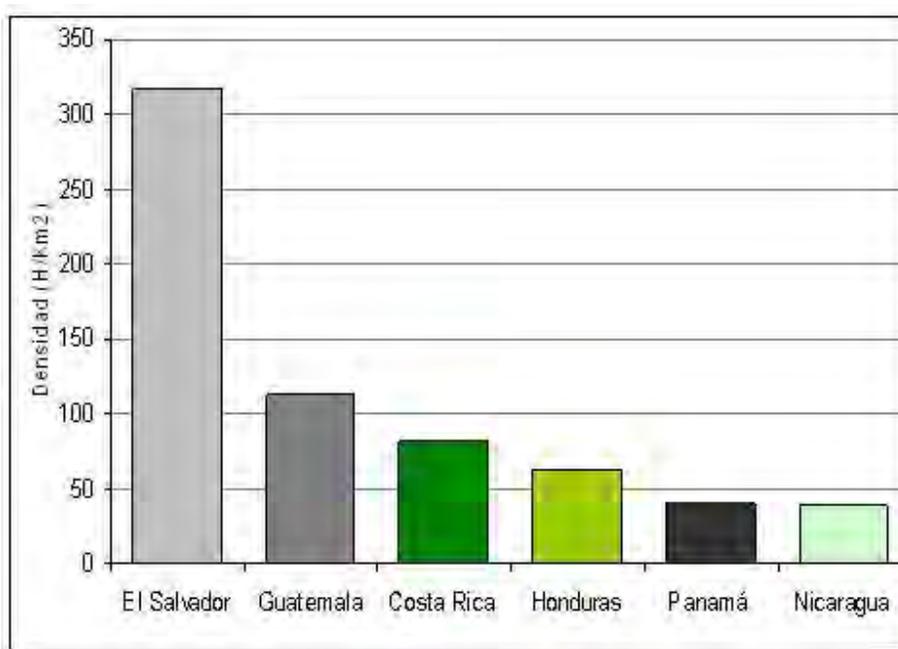
Pujanza y tamaño están distribuidos de manera inversa y desfavorable para una dinámica regional robusta. Contrariamente a lo que sucede en otras regiones del mundo, donde los países más desarrollados

son los que tienen mayor población y mayor territorio, en Centroamérica son los países más pequeños y con niveles de población relativamente bajos los que han alcanzado mayores niveles de desarrollo. Costa Rica

y Panamá cuentan con niveles de desarrollo altos, similares a los mejores en América Latina, mientras que países como Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran un rezago importante.

GRÁFICO 1

CENTROAMÉRICA: DENSIDAD DE POBLACIÓN POR PAÍSES. 2003

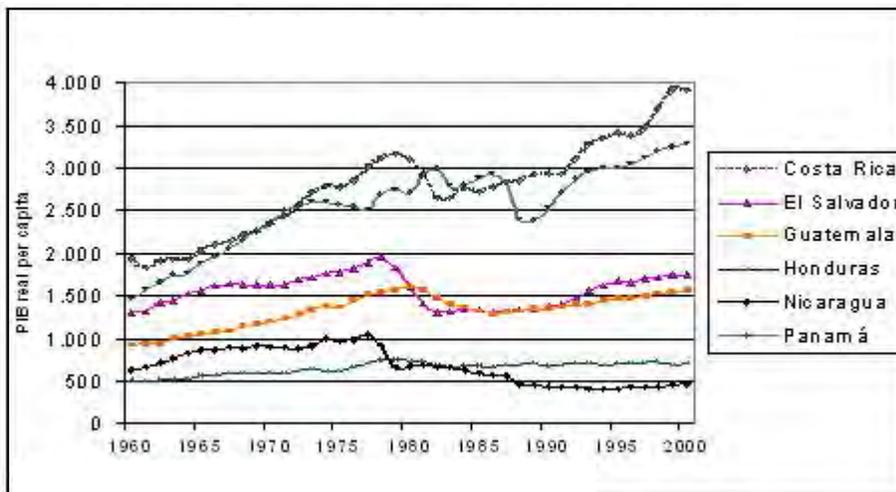


Fuente: *Idem.*

Las diferencias en los logros, en términos de desarrollo de los países centroamericanos, tienen una primera explicación en la apuesta temprana que algunos de ellos hicieron para invertir en su gente, en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de salud, educación, agua y saneamiento, entre otros. Pero en un segundo momento, la guerra y los conflictos armados erosionaron aun más las posibilidades y capacidad de algunos países para superar, durante la década de los setentas y parte de los ochentas, el rezago histórico de

su desarrollo. La magnitud del deterioro puede apreciarse con bastante claridad en las tendencias de largo plazo del Producto Interno Bruto, PIB, per cápita de la región (Gráfico 2). El Salvador alcanzó a principios de los ochentas un PIB por persona similar al que tenía en 1960, y le ha tomado más de veinte años recuperarse. En el 2000, El Salvador logró un PIB per cápita similar al que tenía en 1980. Situaciones similares experimentaron Nicaragua y Guatemala. Aparte de la pérdida de vidas humanas y el rezago institucional, la guerra es muy mal negocio.

GRÁFICO 2
CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, PIB
REAL PER CÁPITA
1960-2000



Fuente: Banco Mundial, 2002, World Development Indicators.

Valoración general sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica

La apertura comercial y las reformas, no lograron sentar las bases para un crecimiento robusto y un progreso centrado en el bienestar de la gente. Al iniciar el siglo XXI Centroamérica enfrenta un desafío fundamental: consolidar la región como una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo; construir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental, y de lazos de cooperación e integración en una región que es ciertamente diversa y compleja (Proyecto Estado de la Región, 1999).

¿Ha avanzado Centroamérica en el cumplimiento de esa meta? Esta pregunta puede contestarse en lo fundamental del siguiente modo: el progreso ha sido más bien lento, pese a ciertos avances, la región aún arrastra considerables déficits en temas esenciales para su desarrollo humano. Centroamérica ha perdido dinamismo en el ritmo del progreso que experimentó durante la primera parte de la década de los noventa, cuando tuvo un empuje, un dinamismo importante, para dejar atrás conflictos armados de larga data, y recuperar la estabilidad y superar el rezago en el crecimiento económico. Las mejoras alcanzadas a principios del siglo XXI, en espe-

ranza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se ven afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro en la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud. En este sentido los avances, aunque esperanzadores son insuficientes para superar el rezago que enfrenta la región, el que tiene dos referentes en el tiempo, por un lado, los conflictos armados y la guerra, pero por el otro, la década de los ochentas, y el impacto que tuvo en la región los programas de liberalización económica.

Cuando se publicó el Segundo Informe, Centroamérica llevaba a cabo un conjunto de negociaciones urgentes, como la del TLC con los Estados Unidos. Hoy su aprobación e implementación confrontaba a la región con situaciones complejas, a las que debe responder para avanzar en su desarrollo. Alcanzar esos objetivos de desarrollo exige una combinación de un amplio conjunto de iniciativas, tanto económicas como políticas, para lograr realmente incrementar los niveles de inversión social con calidad, la forja de nuevos encadenamientos productivos entre los distintos sectores de la economía, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento institucional del Estado de derecho. Actuar sobre estos objetivos requiere una comprensión de la diversidad y pluralidad que es Centroamérica.

Principales tendencias del desarrollo humano sostenible en Centroamérica en materia social y económica

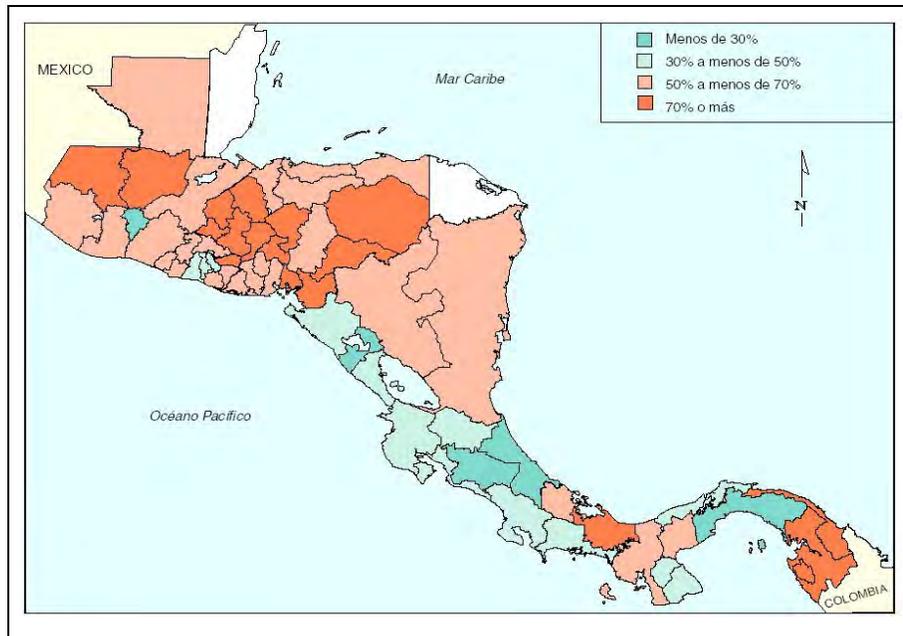
En materia de equidad social el desempeño de la región muestra signos favorables: incremento de la inversión social y la cobertura de la educación, aumento en la esperanza de vida, reducción de la mortalidad infantil y disminución de la incidencia de la pobreza. No obstante, persiste la desigualdad y la mitad de la población en la región vive en condición de pobreza, más de una cuarta

parte de la población es analfabeta (26.7%), y en la mayor parte de los países la escolaridad apenas supera la educación básica.

Pese a que el porcentaje de población bajo la línea de pobreza bajó del 60% en 1990 al 51% en el 2000, la cantidad de pobres pasó de 16.8 a 18.8 millones de personas quienes se ubican principalmente en las zonas rurales del norte y sur de la Región: Nicaragua, Honduras, El Salvador y zonas costeras y fronterizas de Panamá. (Mapa 2).

MAPA 2

INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA EN LA POBLACIÓN, POR REGIONES, PROVINCIAS O DEPARTAMENTOS. CIRCA 2001



Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003).

Los rezagos en los niveles de inversión social en la región no permiten revertir el ciclo de reproducción de la pobreza. Aunque a nivel general, durante la década de los noventa se dio un incremento en los niveles de inversión social en toda la región, tanto en el monto por persona como en su proporción respecto al PIB, existen claras asimetrías y los niveles son aun bajos, principalmente en aquellos países que más la necesitan. Por ejemplo, entre los años 2000-2001 la inversión social por persona alcanzó en Costa Rica \$689 y en Panamá \$853, mientras en Nicaragua apenas fue de US\$61 y en Honduras de US\$77.

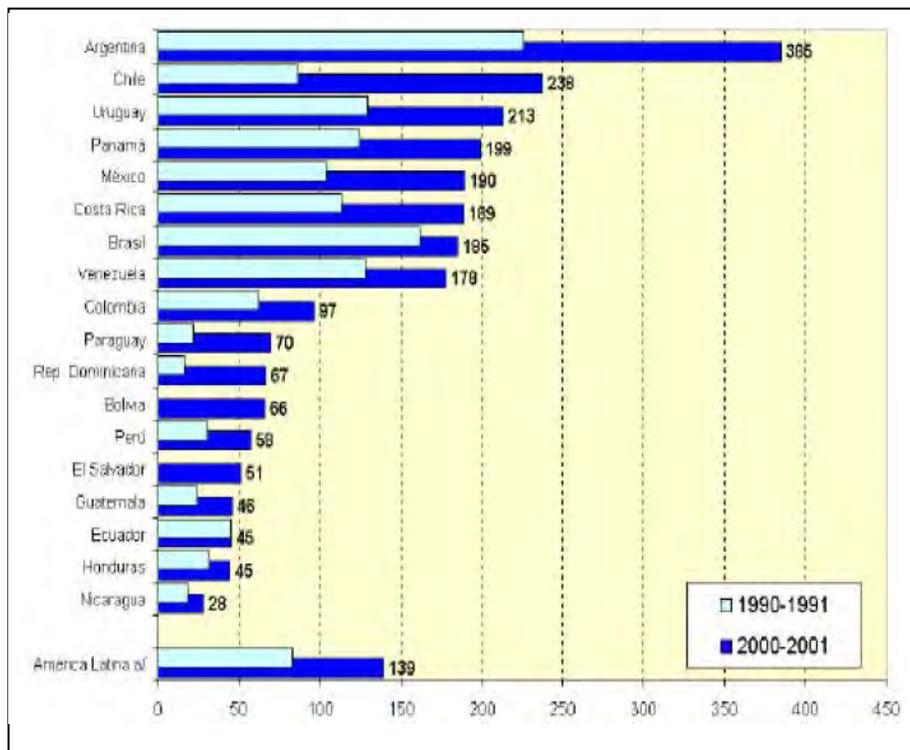
Durante la década 1995-2005 se dio un crecimiento de la inversión social en América Latina, lo que está asociado a logros en materia de cobertura de la educación, aumentos en la esperanza de vida y reducción de la mortalidad infantil. No obstante, cuatro de los seis países latinoamericanos con menores niveles de inversión social en educación son centroamericanos (Gráfico 3).

Uno de los principales desafíos de los sistemas educativos

centroamericanos es lograr disminuir la brecha entre las coberturas de la educación primaria y la secundaria. En todos los países, incluso en los que muestran mayores logros educativos, existe una pronunciada fractura en este punto del proceso formativo. ¿Serán, en el mejor de los casos, siete años de educación formal un nivel educativo suficiente para aprovechar las oportunidades de inserción en la economía internacional, y para competir internacionalmente? Difícilmente lo sean.

Las posibilidades de avanzar hacia mejores condiciones económicas y sociales, están asociadas estrechamente con la posibilidad de lograr mejorar la cobertura y calidad de la educación en Centroamérica. Ciertamente la educación es una buena vacuna contra la pobreza. Como puede verse en el gráfico 4, la incidencia de la pobreza se reduce en promedio de más del 60% a cerca del 35% para aquellas personas que lograron terminar la educación primaria (6 años), y disminuye hasta casi el 10% para quienes alcanzaron concluir la secundaria.

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
EN EDUCACIÓN POR HABITANTE
1990-1991, 2000-2001
(DÓLARES DE 1997)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

GRÁFICO 4

**CENTROAMÉRICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN
DE 15 A 64 AÑOS DE EDAD SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO
2000**



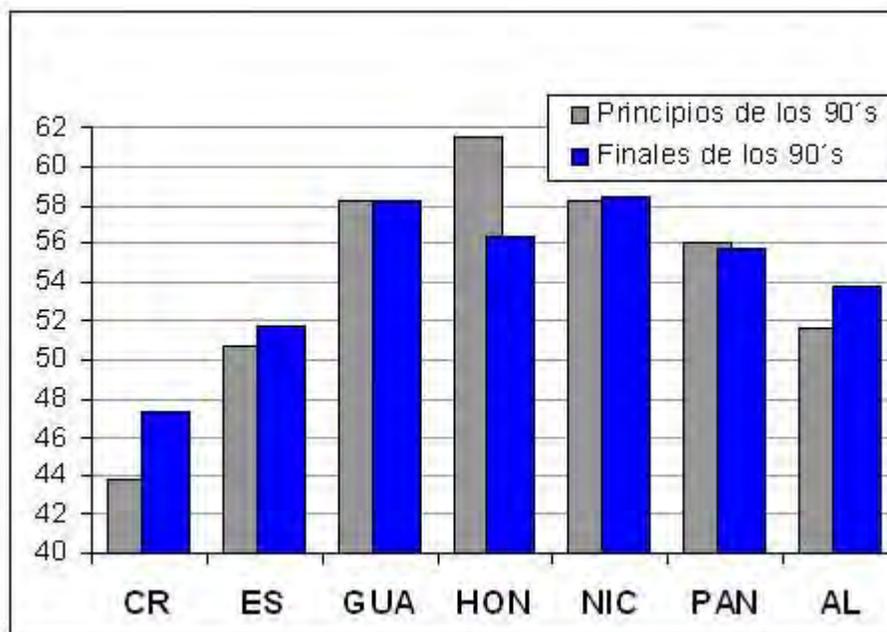
Fuente: *Idem.*

Otro de los obstáculos importantes para lograr una mayor ampliación de las oportunidades en la región lo constituye la desigualdad imperante en la región. En los últimos diez años la desigualdad en algunos países empeoró, como el caso de Costa Rica y El Salvador, y

en los demás, con excepción de Honduras en donde descendió, se mantiene estancada en los altos niveles históricos de principios de la década de los noventa. Esto sucede en Latinoamérica, calificada como la región más desigual del mundo (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

**AMÉRICA CENTRAL: COEFICIENTE DE GINI POR PAÍSES
PRINCIPIOS Y FINALES DE 1990**



Fuente: CEPAL.

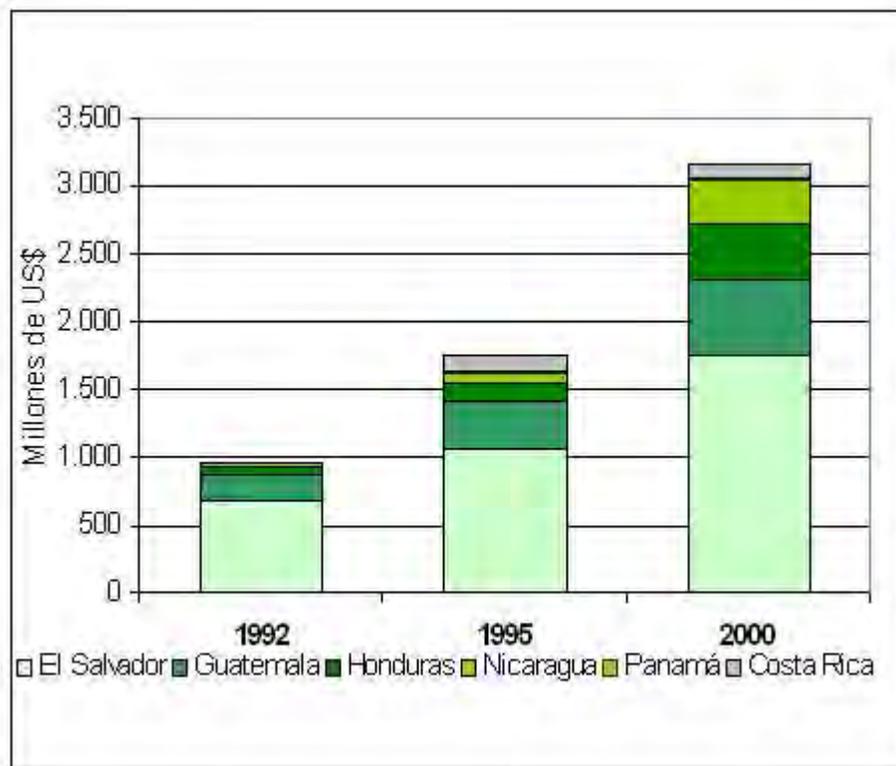
En materia económica, la economía centroamericana en los años noventas y el inicio de este siglo no ha logrado un crecimiento sostenido, que permita mejorar las condiciones de vida de las y los centroamericanos, y dar amplio impulso al desarrollo humano. Si bien se mantuvo la estabilidad macroeconómica, lo que es un logro importante en sí mismo, resulta insuficiente en términos de generación y ampliación de las oportunidades para la población, y además, se sustenta en bases frágiles, entre ellas las remesas.

El crecimiento económico reciente es modesto, desarticulado, volátil en su conjunto, muy diverso en su composición, y está concentrado en las áreas más dinámicas de la economía centroamericana. Existe una desarticulación entre este crecimiento y áreas clave del aparato productivo, como las exportaciones tradicionales, la pequeña y mediana empresa y el mundo campesino. Este último es el rubro más importante en el que la región se distancia de sus aspiraciones de desarrollo humano. El modo de enfrentar estos retos, mediante lo que podría denominarse un estilo de "desarrollo hacia afuera", centrado en la apertura comercial, ha generado pocos réditos sociales después del empuje experimentado en la primera mitad

de la década de los noventa. Se ha dado un proceso de cambio en los aparatos productivos, principalmente por un impulso a la promoción de exportaciones, el asentamiento de la maquila y la zona franca, el aumento de turismo, y la inversión extranjera directa también con un peso importante en la remesa, el surgimiento de actividades agropecuarias no tradicionales, y las funciones y adquisiciones de empresas; pero este cambio en la estructura de la producción en la región, no ha logrado realmente ampliar las oportunidades de desarrollo para la población.

El Informe documenta las cuantiosas transferencias de remesas, turismo, transporte aéreo y comunicaciones de las y los ciudadanos que viven en el exterior hacia sus países de origen. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, las remesas tienen un peso considerable, tanto en su comparación con el PIB como con las exportaciones, y un efecto sustancial en la satisfacción de necesidades básicas de amplios sectores. En algunos países, como El Salvador, el flujo de remesas es quizá el principal factor de estabilidad macroeconómica. Hay más de veinte millones de latinoamericanos y caribeños fuera de su país de nacimiento, el 70% vive en los Estados Unidos (Gráfico 6).

GRÁFICO 6
CENTROAMÉRICA: REMESAS FAMILIARES
1992^a, 1995 Y 2000
(MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)



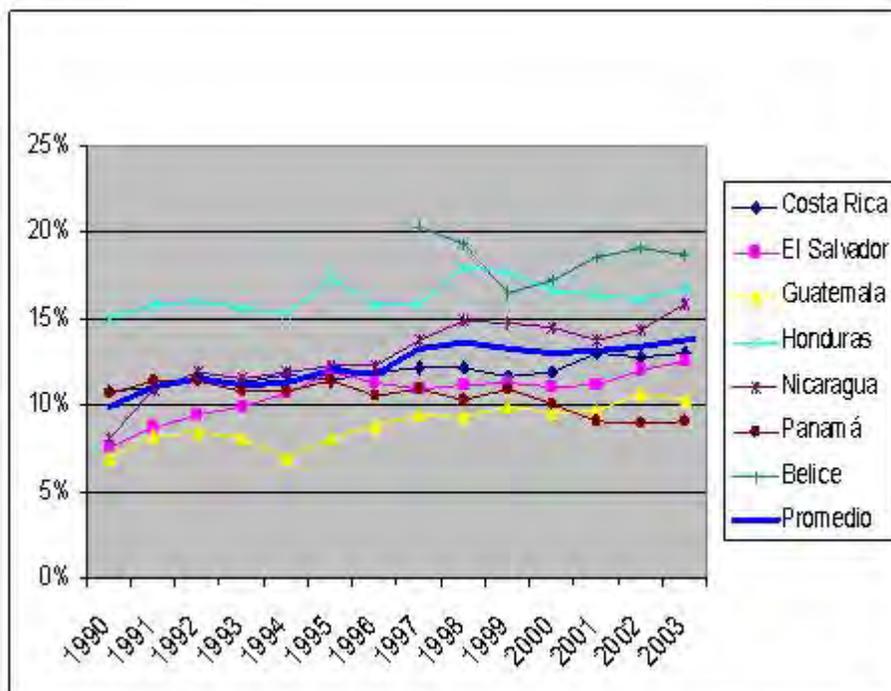
a/ No hay datos disponibles para Costa Rica.

Fuente: Banco Mundial, 2002, *World Development Indicators*.

El déficit fiscal es otro de los elementos que contribuye a la fragilidad de la estabilidad económica en Centroamérica. La insuficiencia de ingresos junto con la presión del gasto han obligado a los países a diferir inversiones estratégicas para su desarrollo: infraestructura e inversión social. Aunque el promedio de la carga tributaria de los países centroamericanos ha evolucionado de

manera positiva a lo largo de los últimos años, de un promedio general del 10% para 1990 a cerca del 14% en el 2003, este incremento ha estado influenciado por la favorable evolución observada en El Salvador, Guatemala y Nicaragua que eran los países con menor carga tributaria de la región a comienzos del período (Gráfico 7).

GRÁFICO 7
CARGA TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB
1990-2003



Fuente: Elaboración propia con base en Gómez, 2005.

¿Será un 14% de carga tributaria suficiente para impulsar el desarrollo y ampliar las oportunidades sociales y económicas para la población? Una mirada más allá de las fronteras de la región apunta a que eso es absolutamente insuficiente. En la Unión Europea, UE, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y los Estados Unidos, la carga tributaria es de 40,6%, 36,3% y 26,4% del PIB, respectivamente. En esos países el 15% representa solo la carga tributaria directa. A nivel latinoamericano, El Salvador y Guatemala se ubican entre los cinco países con menor carga tributaria de la región (Naciones Unidas. 2005).

Centroamérica también enfrenta desafíos significativos en las áreas ambiental y política. En materia ambiental, el Segundo Informe Regional señala que Centroamérica ha puesto en marcha un conjunto de importantes esfuerzos en materia de gestión del riesgo, con el propósito de fortalecer la coordinación regional para prevenir y mitigar desastres. Se han promovido políticas y normas ambientales que han creado nuevas instituciones en torno a la biodiversidad, bosques, recursos hídricos y disminución del riesgo. Queda por resolver, sin embargo, la sostenibilidad de estas iniciativas. En este sentido, un aspecto clave será el compromiso de los gobiernos, tanto con el fortalecimiento de la institucionalidad, como con la puesta en práctica de políticas, y la aplicación de la normativa existente. Final-

mente, en materia política el Informe documenta que la mayoría de los regímenes políticos no muestra nuevos y significativos avances en relación con los logros de la década de los noventa, e incluso en algunos casos se han producido involuciones parciales. La democratización de los regímenes políticos no ha sido, hasta el momento, acompañada por progresos igualmente significativos en el fortalecimiento de los Estados democráticos de derecho. El avance en esta materia requiere compromisos y esfuerzos, cuya complejidad supera los mecanismos de la democracia electoral y la organización periódica de elecciones libres.

Un acercamiento a la situación social en Costa Rica

Entre 1940-1970 el Estado costarricense promovió un conjunto de políticas sociales de corte universal, que marcaron una diferencia fundamental con el resto de países de Centroamérica y América Latina. El desarrollo de políticas de combate a la pobreza, como complemento a las políticas universales, surge en Costa Rica en la década de los setentas con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, (1971) y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF, (1974), el que antecede en más de una década a los Fondos de Inversión Social, FIS, que surgieron en América Latina para atemperar las consecuencias sociales de los programas de ajuste estructural.

La apuesta a políticas sociales universales y selectivas dio muy buenos frutos en términos de los logros alcanzados por el país en su desarrollo humano. En un período de tan solo veinte años (1960-1980) el país casi duplicó el PIB per cápita, logró reducir la pobreza a la mitad y la mortalidad infantil a menos de una tercera parte, aumentar la esperanza de vida en diez años, y mejorar la cobertura de los servicios de salud y

educación. Todo ello resultó en una reducción de la pobreza a la mitad: 50% de los hogares, similar al porcentaje de hogares pobres del 2000 en toda la Región centroamericana (Cuadro 1). Estos cambios sucedieron en un contexto de fortalecimiento institucional del Estado, y su presencia territorial junto con importantes procesos de inversión en infraestructura pública, saneamiento y servicios sociales.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE COSTA RICA. 1940-2000

Indicador	40	50	60	70	80	90	2000
Población (en miles)	656	812	1.199	1.762	2.276	2.805	3.943
Hogares pobres (%)			50	29	19	27	21
Cobertura boscosa (bosque primario, %)			56	51	29	22	
Esperanza de vida al nacer (años)	46.9	55.6	62.5	65.4	72.6	76.7	77.4
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	89
Analfabetismo mayores 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
PIB per cápita (US\$1990)	702	847	1.080	1.501	2.032	1.829	3.329
Graduados universitarios	107	138	167	831	4.048	7.158	26.469
PEA femenina (%)		15	16	19	22	30	34

Fuente: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

¿Cuál ha sido la evolución reciente de Costa Rica? En el 2004 el Programa Estado de la Nación cumplió diez años de venir dando seguimiento, año con año, al desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Ello ha permitido documentar los cambios que ha experimentado el país durante los últimos años, e identificar los principales avances y rezagos o insuficiencias de su estilo de desarrollo. La Costa Rica de hoy es muy distinta de la de 1990: la población creció más de una tercera parte para alcanzar de 3.050.000 a 4.325.000 habitantes, de los que más de la mitad viven en zonas urbanas. Además, nos encontramos en una sociedad mucho más diversa debido a la presencia de extranjeros en el país y más longeva, la esperanza de vida aumentó a cerca de ochenta años, y desde mediados de la década de los noventa se presenta un proceso de transición demográfica, debido a un aumento más que proporcional de las personas en edad de trabajar, respecto a la población menor de doce años y las personas en edad adulta mayor.

Decimos que esta época no fue una década de estancamiento, pero tampoco fue una década perdida, sino que más bien el país experimentó una insuficiencia en sus logros en términos de su desarrollo humano sostenible. Pese a un mejoramiento de indicadores sociales como la cobertura educativa, esperanza de vida y mortalidad infantil, e incluso mayores niveles de crecimiento económico como consecuencia de un proceso de diversificación

productiva y mayor apertura comercial, esos logros fueron insuficientes para reducir el nivel de pobreza a menos del 20% de los hogares. Tal parece que el estilo de crecimiento no logró redistribuir apropiadamente los beneficios a la población, sobre todo para aquellos grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad y desventaja social. Durante este período se dio una mayor promesa democrática mediante el reconocimiento y ampliación de derechos sociales y ambientales en el país, pero el Estado enfrentó una situación fiscal que implicó limitaciones importantes para atender esos nuevos mandatos y responsabilidades. Adicionalmente, la desconfianza ciudadana en las instituciones y el sistema político creció de manera importante, alimentada, además, por escándalos de corrupción que vincularon a altos funcionarios públicos y a líderes políticos del más alto nivel en los dos partidos mayoritarios.

En materia social se logró aumentar la cobertura de los servicios sociales y la inversión social pública, pero no recuperar los niveles máximos históricos alcanzados en la década de los setentas. Ese incremento en la inversión se presenta luego de una situación menguada durante los años ochentas, y se dirigió, principalmente, a políticas universales, tanto en educación como en salud, que lograron atenuar de alguna manera el deterioro en los ingresos de los hogares más pobres, las mujeres y los grupos de edad en condiciones de mayor vulnerabilidad (jóvenes y adultos mayores). El

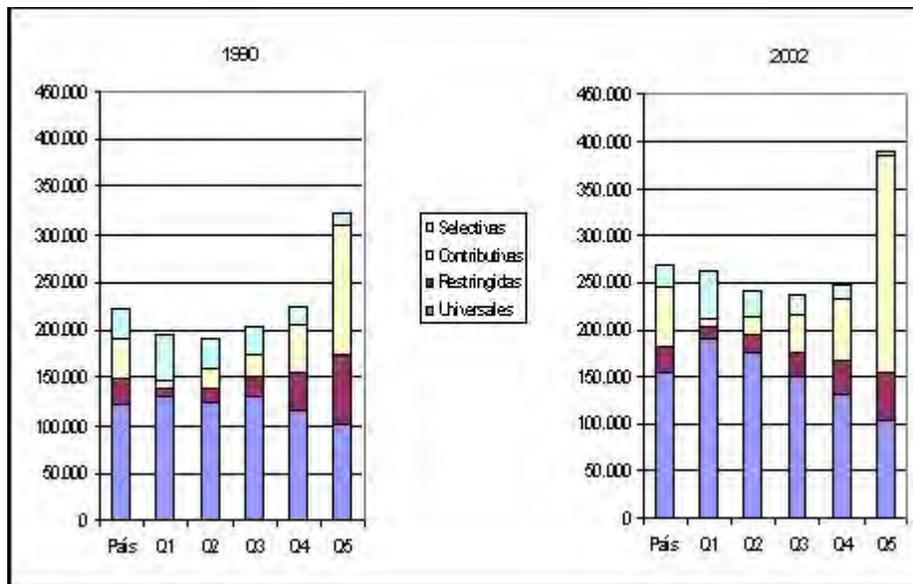
gráfico 8 muestra que las políticas universales explican la mayor parte del incremento en los ingresos, que

experimentó el 40% de los hogares de más bajos ingresos durante el período 1990-2002.

GRÁFICO 8

COSTA RICA: CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL REAL PER CÁPITA, POR QUINTIL DE INGRESO

1990-2002



Fuente: Trejos, 2004.

No obstante, durante los últimos tres años las políticas de contingencia del gasto público, han implicado un recorte significativo de los recursos destinados a programas sociales con un importante impacto sobre los de más bajos ingresos. Para el 2004 se estimó que el ingreso familiar de los hogares más pobres disminuyó en cerca de un 40%, como consecuencia de la reducción en los niveles de inversión social, lo que contribuyó a que la incidencia de la pobreza aumentara levemente ese año.

Este vistazo general sobre el panorama social de Costa Rica, nos plantea un cambio en las antiguas reglas de distribución de la riqueza, sin embargo, no han surgido nuevas reglas del juego que gocen de legitimidad por parte de los diversos grupos sociales y políticos, quienes se han entrabado en un pulso cada vez más tenso por mejorar sus posiciones, o por imponer esas posiciones a los demás grupos. Sustituir esos pulsos por alianzas sociales y políticas, capaces de transformar conflictos distributivos en acuerdos básicos sobre la agenda y las políticas de desarrollo, es, pese a su complejidad, la gran tarea de los próximos años.

Bibliografía

Agosin, Machado y Nazal, 2003. Pequeñas economías, grandes desafíos, políticas económicas

para el desarrollo en Centroamérica, BID. *Revista de la CEPAL*.

Banco Mundial. 2002. Indicadores de Desarrollo Mundial (disponible en Internet www.worldbank.org).

CEPAL. 2005. Istmo Centroamericano: evolución económica durante el 2004 y perspectivas para el 2005. México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

_____. 2005c. Panorama Social de América Latina 2004. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gómez Sabaini, Juan Carlos. 2005. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Económico.

Proyecto Estado de la Nación. 1999. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Estado de la Región y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- _____. 2005. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2003. Equidad social en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica y Panamá. San José, Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica y Panamá.
- Trejos, J.D. 2004. Evolución de la Equidad y la Inversión Social Pública desde los años Noventa. Ponencia elaborada para el capítulo sobre Equidad e Integración Social del Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación ◇