

CONCLUSIONES

EN EL PRESENTE APARTADO se ha intentado resaltar los principales hallazgos de la investigación realizada, centrándose en la identificación del potencial que han tenido las estrategias de desarrollo adoptadas por el país en materia de fomento de la integración social.

El documento muestra que Costa Rica ha modificado su patrón de organización socio-productiva. Entre la posguerra y los años ochenta la sociedad se estructuró en torno a un modelo de acumulación de tipo desarrollista, sustentando en la intervención activa del Estado la modernización productiva que dio lugar a un patrón distributivo de tipo mesocrático.

Políticamente, el modelo se cimentó sobre la base del pacto social que emergió como resultado de la crisis del modelo primario-exportador. Un aspecto estratégico del nuevo pacto social fue la profundización de las reformas sociales como vía de institucionalización de los derechos sociales y laborales. Es decir, como espacio de construcción de una ciudadanía social de amplio espectro, articulada en torno al desarrollo de un Estado de Bienestar que pretendió la universalización de la política social y ratificó la legislación laboral de tipo proteccionista.

En términos productivos, el modelo económico se sustentó en la modernización y diversificación de la base acumulativa. Se expandieron las relaciones capitalistas de producción en los núcleos históricamente centrales (café y banano) y se ampliaron las fuerzas productivas.

Particular importancia tuvo la promoción de nuevos cultivos de exportación (azúcar y carne de ganado vacuno) que junto a las exportaciones tradicionales profundizaron la participación del país en el mercado internacional como proveedor de bienes agrícolas de bajo valor agregado. Pero, sin duda, uno de los rasgos centrales de la ampliación de la base acumulativa fue el fomento de un proceso de industrialización tardío, periférico y dependiente. Este proceso dio lugar a la conformación de nuevos sectores de burguesía nacional y de nuevos grupos asalariados (proletario industrial), así como a una mejor decantación del proletariado agrícola, el cual trascendió las plantaciones bananeras.

En términos económicos, la administración del excedente social por parte del Estado, por medio de la banca nacionalizada, constituyó, junto a la adopción de un modelo económico que promocionó la protección y expansión del mercado interno, uno de los rasgos centrales que viabilizó tanto la diversificación y modernización productiva como la profundización del reformismo social. El intervencionismo estatal en la conducción del desarrollo económico y la promoción del bienestar social jugó un rol clave en la conformación de la Costa Rica contemporánea.

En términos sociales, el modelo fomentó la adopción de políticas de salarios reales crecientes y la fijación de un salario mínimo como piso en el mercado de trabajo; incrementó la inversión real en programas sociales orientados a mejorar la calidad de vida de la población (salud, vivienda, saneamiento básico, electrificación, construcción de un sistema vial); amplió la oferta y la cobertura educativa; y promovió sistemas de seguridad social que con el paso de los años fueron ampliando su cobertura (pensiones, seguro social).

Tres hechos son de gran trascendencia según lo demostrado en la investigación. Primero, el surgimiento de un núcleo de sectores medios articulados con la expansión del sector público, dentro del cual destacan los profesionales y técnicos. Segundo, la ampliación de los grupos medios ligados a la expansión del mercado interno. En tal caso se trata, principalmente, de pequeños y medianos productores independientes ligados al núcleo dinámico del autoempleo de base urbana, tanto como de profesionales liberales ligados a la prestación de servicios calificados de diversa índole (abogados, médicos, contadores, etcétera). Tercero, la adopción de políticas de integración productiva (desarrollo rural) de los pequeños y medianos productores. Esto último ligado a la promoción de un esquema de asociaciones cooperativas de base agrícola que brindaron a los pequeños productores acceso a recursos estratégicos de este modelo: créditos, subsidios, tecnología y un importante acceso a la exportación. En el caso del café, supuso la ruptura del monopolio que la oligarquía había ejercido sobre los circuitos de valorización de capital.

La modernización de las actividades productivas agrícolas, en el contexto de políticas activas de desarrollo rural, propició la consolidación de un grupo de sectores medios de base rural, particularmente medianos productores ligados a los productos de exportación tradicional.

Se observó que los frutos de la modernización, en el plano social, se tradujeron en una importante reducción de la población pobre. Puede decirse que, en la fase del modelo desarrollista, Costa Rica experimentó un desarrollo social en un doble nivel. Primero, se logró reducir, en términos absolutos y relativos, el número de familias catalogadas como pobres. Segundo, la calidad de vida de amplios sectores de la población experimentó cambios positivos como resultado de una mejor distribución de los frutos del crecimiento económico y, muy especialmente, de la adopción de políticas sociales de carácter incluyente.

En esta fase se buscó modernizar al país, tanto en el terreno productivo como en el social, haciendo del desarrollo nacional el eje articulador del proceso de modernización. Si bien este proceso tuvo una amplia cobertura, sus frutos muestran procesos de integración social diferenciados.

Pudo constatarse la existencia de un núcleo duro de familias que, pese al dinamismo económico, la modernización productiva y la expansión de las políticas sociales, quedó al margen de este proceso. El grupo representaba, a finales de los setenta, alrededor de una cuarta parte de los hogares costarricenses. Su perfil es muy definido, se trata fundamentalmente de hogares residentes en zonas rurales, ligados a la agricultura de subsistencia, que muestran una carga demográfica elevada resultado de la mayor presencia de personas menores de 12 años, y en los cuales ya se reportaba una mayor presencia de mujeres jefas de hogar.

En materia de inserción laboral, se demostró con claridad que estos hogares movilizan su fuerza laboral hacia el sector agrícola de subsistencia. Además, se presentan como los más afectados por el desempleo. Se observó, por otro lado, la presencia de un núcleo urbano de hogares pobres que en términos sociodemográficos no reportaba diferencias sustantivas del patrón antes descrito. En el campo laboral, sus integrantes se colocaban, principalmente, en el sector informal de subsistencia.

La presencia de una cuarta parte de los hogares en condición de pobreza permite sostener que, en materia de desarrollo social, el proyecto de modernización nacional quedó inconcluso. Lo propio puede ampliarse al terreno productivo, donde la presencia de las actividades informales en el mundo urbano y de producción agrícola de subsistencia pone en evidencia insuficiencias en cuanto a los avances del proceso de modernización productiva. La profundización de las relaciones de

producción capitalista implicó una profundización de la heterogeneidad productiva y laboral.

La imposibilidad de fomentar la inclusión social de estos hogares marca los límites históricos de integración del modelo desarrollista. Estaríamos en presencia de un proyecto de modernización nacional que si bien fomentó la ampliación de la ciudadanía social, no logró su universalización. Más aún, la capacidad de integración social se muestra polarizada. Los espacios urbanos, núcleo central de la modernización, se erigen como el ámbito socio-territorial de mayor potencial integrador.

Lo anterior no causa sorpresa. La concentración de recursos, actores políticos, grupos medios y mercados laborales de mayor dinamismo y nivel de formalización tendió a darse en el espacio urbano central. Los mecanismos de movilidad social ascendente se concentraban también en las ciudades: educación y empleo público. Todo ello, ligado a los procesos de expansión de las lógicas de producción capitalista en el agro, fomentó flujos migratorios claramente definidos, siguiendo el modelo clásico de migración rural-urbana. La utopía del migrante se resumía en la idea de reubicarse en las zonas urbanas centrales del país, conseguir un empleo en el sector formal y propiciar el acceso de sus hijos a la educación como forma de garantizarles un mejor futuro.

Sin embargo, la modernización quedó inconclusa, como hemos indicado, no sólo por reproducir estructuras productivas y sociales que generaban pobreza, sino también por fomentar procesos de integración social que no en todos los casos garantizaban la consolidación del bienestar social. Este hallazgo es de gran trascendencia. Se pudo constatar en el estudio que no todos los hogares integrados habían accedido a una posición social consolidada. Alrededor de un 20% de los hogares integrados forman parte de un *estrato* social cuyas trayectorias de movilidad social ascendente no están bien sedimentadas. Se trataba, ante todo, de un fenómeno de orden rural, pues ocho de cada diez hogares en integración social no consolidada tenían una procedencia rural.

El perfil de la fuerza laboral de este grupo mostró que se trataba de hogares con una inserción predominantemente agrícola entre su fuerza laboral. Es muy probable que se trate de un sector social que estaba incorporándose a los procesos de modernización productiva. En estos casos, la modernización no habría tenido el potencial para asegurar su condición de integración social en el largo plazo. Como se ha verificado en la investigación, se trata, principalmente, de familias campesinas cuya reproducción se logró mediante el acceso a las políticas de desarrollo rural en boga durante el desarrollismo.

Sin embargo, se debe contextualizar este grupo para dar sentido analítico a la categoría de hogares con integración social no consolidada. Esta condición es el resultado de un proceso de movilidad

social ascendente no consumado. En el contexto del desarrollismo, la integración social no consolidada no está sometida al riesgo de empobrecimiento. Se trata, por tanto, de un proceso de movilidad social ascendente pero de alcance limitado. En este sentido, la propia profundización del proyecto de modernización en el contexto del desarrollismo operaba como un marco socio-institucional que estimulaba las posibilidades de integración social de estos grupos y brindaba un conjunto de seguridades sociales básicas. La expectativa predominante en la época fue la consolidación de la posición social de los hogares que conforman este estrato. Detrás de esta expectativa se erige el sueño de constituir una sociedad de clases medias; sueño que ha alimentado el imaginario social costarricense contemporáneo.

La crisis de la deuda marcó los límites del modelo desarrollista y revirtió los logros que en materia de integración y desarrollo social había conquistado Costa Rica en las tres décadas previas. La movilidad social ascendente fue reemplazada por un proceso violento de empobrecimiento de sectores populares y un deterioro marcado en los niveles de vida de los sectores medios. Se estima que, en el pico de la crisis económica, la mitad de los hogares experimentó regresiones pronunciadas en su nivel de bienestar, al punto de no lograr disponer de los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

La crisis golpeó con mayor virulencia en los contextos urbanos, donde la dependencia de los ingresos salariales era mayor. En primera instancia, esto podría parecer contradictorio, pues los hogares más frágiles se encontraban ligados a economías campesinas. Sin embargo, este tipo de inserción social les permitió disponer de más recursos para paliar los efectos negativos de la crisis. Crisis que implicó un marcado deterioro en la capacidad adquisitiva de los salarios reales y un aumento radical del desempleo abierto.

Pero la crisis no sólo provocó un marcado proceso de deterioro social entre las familias costarricenses. También señaló el límite histórico de los procesos de acumulación y las dinámicas de modernización ligadas al intervencionismo económico y al reformismo social. La era del desarrollismo había terminado.

Para restituir la capacidad acumulativa, Costa Rica adoptó un conjunto de políticas de ajuste estructural. Desde 1986, el país fue sometido sistemáticamente a un proceso gradual de cambio estructural. Este proceso ha buscado redefinir las bases del modelo de acumulación y la modalidad de integración en la economía globalizada.

Continuando, de manera heterodoxa, el paquete de políticas económicas emanadas del Consenso de Washington, se ha intentado rearticular la base acumulativa nacional según los imperativos emanados de una economía crecientemente globalizada. Apertura económica, libre

mercado y promoción de las exportaciones constituyen tres de los rasgos centrales de la nueva estrategia de acumulación.

Los recursos nacionales y extranjeros fueron dirigidos hacia la promoción de un sector productivo que ha visto ampliada, y, diversificada la oferta de bienes exportables. La lógica de inversión se rige ahora, cada vez más, por criterios de rentabilidad y competitividad internacional. Los productores nacionales fueron sometidos al shock de la competencia externa, forzando su reestructuración productiva, y no en pocos casos, como el de los pequeños productores de granos básicos y la industria sustitutiva no competitiva, fueron obligados a cambiar su estatus social.

Las exportaciones no tradicionales de bienes agrícolas e industriales de bajo valor agregado, sumadas al turismo, constituyen los polos dinámicos del nuevo modelo de acumulación. La globalización, entendida como el acceso a los mercados no tradicionales (extrarregionales), devino ahora el criterio orientador de las nuevas inversiones productivas. La modernización productiva trascendió el ámbito de la nación y quedó supeditada a la dinámica de una economía globalizada. Todo lo cual se ha visto apuntalado por el proceso de creciente apertura comercial.

El potencial (des)integrador del nuevo modelo de acumulación quedó ligado al éxito de inserción de los sectores empresariales en los circuitos globales de producción. El mercado sustituyó al Estado como principal responsable del fomento de procesos de modernización económica.

En la fase de globalización económica y cambio estructural, Costa Rica mostró dificultades en el campo del combate a la pobreza. Entre 1987 y 2000, el total de hogares pobres aumentó en cerca de 50.000 casos, aunque el peso relativo de estos hogares disminuyó. En la fase madura del ajuste estructural, es decir, una vez que el país concluyó las reformas de “primera generación”, la pobreza continúa manifestándose como un fenómeno resistente. Efectivamente, entre 1995 y 2002 la pobreza, medida en términos oficiales, se situó en el umbral del 20% de hogares pobres. En el *post-ajuste* la situación parece más grave, pues el desempeño se ha tornado errático. Así, en unos años, el porcentaje de hogares pobres tiende a disminuir levemente para aumentar en el año siguiente en proporciones similares. Empero, el número total de pobres sigue en aumento.

El perfil de las familias en condición de pobreza en la fase madura del cambio estructural no muestra grandes cambios con respecto al observado antes del colapso del modelo desarrollista. Los hogares pobres se caracterizan por ser predominantemente rurales, tener una mayor presencia de personas menores de 12 años en relación con el total de adultos del hogar y mostrar una alta concentración de familias con jefatura femenina. En términos ocupacionales, insertaban su mano de obra predominantemente en sectores caracterizados por la

concentración del excedente laboral, es decir, el empleo precario alto, el autoempleo de subsistencia (rural y urbano) y el desempleo.

Sin embargo, se produjeron algunos cambios importantes para señalar en este perfil. En primer lugar, si bien la pobreza siguió siendo, en términos absolutos, un fenómeno más extendido en las áreas rurales, también se observó un aumento importante de la incidencia de pobreza en zonas urbanas. En segundo lugar, se profundizó la presencia de hogares con jefatura femenina entre las familias pobres, destacándose una tendencia según la cual a mayor nivel de pobreza le corresponde una mayor proporción de hogares con jefatura femenina. En tercer lugar, y quizás este sea el cambio más importante, se observó un nuevo rasgo en el perfil de la pobreza. Conforme el flujo de población inmigrante nicaragüense se ha incrementado, también lo ha hecho la cantidad de estas familias que quedan atrapadas en condiciones de pauperización. La pobreza ha dejado de ser un fenómeno que, en el ámbito nacional, afectaba principalmente a hogares costarricenses. Ahora, se agregan los hogares nicaragüenses. La inclusión social de estas familias, en un contexto de restricción fiscal, se erige como uno de los grandes desafíos contemporáneos en materia de desarrollo social en el caso costarricense.

A pesar de estas especificidades emergentes, la robustez del perfil de los hogares pobres, y la imposibilidad de reducir la pobreza de manera sostenida por debajo del umbral del 20%, parece mostrar que nos encontramos frente a un núcleo duro e histórico de hogares pauperizados. Puesto que las políticas de cambio estructural y globalización económica en curso parecen estar erosionando la capacidad de estos hogares para obtener mejores retribuciones por la incorporación de su fuerza laboral en el mercado de trabajo, es esperable que su posición social no cambie en la dirección deseada. Por el contrario, el deterioro del empleo asalariado, como resultado de la expansión de relaciones laborales precarias, así como el quebranto del autoempleo de subsistencia (rural y urbano) a raíz del debilitamiento del mercado interno, la pérdida de centralidad de los grupos medios y la creciente apertura comercial, invitan a pensar que los recursos laborales de estos hogares pueden tornarse afuncionales. Si ello ocurre, la sociedad costarricense podría enfrentar no sólo el desafío de la integración social de los pobres, sino también uno sin precedentes: la conformación de un grupo de hogares en condición de exclusión social.

En el contexto de consolidación y maduración de un nuevo modelo de acumulación, la movilidad social ascendente quedó bloqueada. Dependientes del acceso a los recursos del Estado (empleo, crédito y/o asistencia técnica), las clases medias fueron golpeadas fuertemente. Las capas medias que vieron expandirse sus condiciones de vida y oport-

tunidades de movilidad social ascendente en el modelo desarrollista experimentan hoy un marcado deterioro en su posición social. Existe evidencia empírica que indica la existencia de procesos de polarización entre los grupos medios. Las distancias entre los estratos medios inferiores y los “del medio” se han incrementado. Por su parte, los grupos medios altos están en franco proceso de elitización.

Al mismo tiempo, en el modelo actual, la movilidad social se ha tornado restringida, individualizada y ligada a los requerimientos de las economías transnacionalizadas. El ascenso a las posiciones medias de la estructura social se ha tornado más difícil de lograr. Los mecanismos históricos de movilidad social, como el empleo público, han perdido la capacidad que tuvieron en el pasado para facilitar estos procesos. Las familias que pasan a formar parte de los nuevos grupos medios lo hacen en menor cantidad. Además, su nueva inserción social depende de una buena articulación con los núcleos dinámicos y globalizados de la economía local. En este sentido, los recursos estratégicos dependen ahora de elevadas calificaciones profesionales en áreas de alta demanda y con un fuerte sesgo tecnológico; o bien, de la inserción exitosa de productores en las cadenas globales de producción.

El cambio estructural y la globalización no se muestran como contextos favorables para la promoción de dinámicas de integración social. En este contexto emergió, como fenómeno nuevo, la tendencia al empobrecimiento de sectores medios bajos. A este grupo lo hemos denominado hogares en riesgo de pobreza. En términos cuantitativos constituyen un estrato similar al de hogares pobres relativos. Si se toma en cuenta sólo a los integrados, habría que señalar que alrededor de una cuarta parte de los hogares tienen probabilidades altas de experimentar procesos de empobrecimiento relativo.

Los perfiles sociodemográficos y laborales de este grupo lo diferencian tanto de los hogares en integración social consolidada como de los hogares en pobreza relativa. Su perfil sociodemográfico no corresponde ni al de los hogares pobres ni al de los hogares que han logrado consolidar su situación de no pobreza. En materia laboral, se observa también un perfil definido. Las familias que integran este grupo movilizan su fuerza laboral principalmente en los empleos que ocupan posiciones intermedias en el mercado de trabajo, tanto a nivel urbano como a nivel rural. Si bien esta inserción (empleo precario intermedio o bajo y autoempleo intermedio) les permite superar la pobreza, también es cierto que los somete a una condición estructural de riesgo de pauperización.

Si las tendencias en el mercado laboral no cambian, cabe esperar que en esta década se incremente el volumen de fuerza laboral insertada en empleos precarios y en el autoempleo de subsistencia. Consecuen-

temente, es plausible que el grupo de hogares que integran el estrato de hogares intermedios se amplíe, en un contexto donde la movilidad social descendente puede precipitarse conforme el ajuste estructural empiece a achicar la planilla pública.

Entre los grupos medios emerge un conglomerado de hogares para los que la pauperización se torna una amenaza cotidiana. El riesgo de empobrecimiento adquiere entre estos hogares dimensiones impensadas hasta hace dos décadas. Emerge el riesgo de pauperización como resultado del deterioro de la red de seguridad social y de los mercados laborales.

Por abajo, entre los hogares pobres, las reformas en curso amenazan con erosionar los escasos recursos de que disponen estas familias para atender, de manera precaria, sus necesidades de reproducción social. En este contexto, la pobreza se trastoca en exclusión social.

El diseño de políticas que fomenten la integración social en la fase *post-ajuste* se ve confrontado a un conjunto de nuevos retos. Ya no se trata sólo de promover la superación de la pobreza, bajo el supuesto de que los procesos de modernización en curso están favoreciendo tales movimientos. Combatir la exclusión social, fomentar la inclusión de los pobres estructurales y prevenir el empobrecimiento de hogares que conforman el estrato de integración con riesgo, en un contexto de ensanchamiento de las desigualdades sociales, constituyen algunos de los principales desafíos que marcan el ingreso de Costa Rica en el nuevo milenio.