

Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica

Isabel Román, Investigadora, Programa Estado de la Nación

A mediados del siglo XX Costa Rica diseñó un sistema de protección social con vocación universal, orientado a la promoción de la ciudadanía y sus derechos sociales fundamentales. La institucionalización de la política social, el desarrollo de políticas universales en las áreas de salud, seguridad, educación, vivienda y servicios básicos (agua potable y electricidad), acompañados de un crecimiento económico importante, permitieron una mejora sostenida en materia de desarrollo humano, con logros significativos reconocidos internacionalmente. Entre dichos logros sobresalen la reducción de la mortalidad infantil, que pasó de 123 niños muertos por cada mil nacidos en 1940, a 61,5 en 1970 y a 9,1 en 2011; el aumento en la esperanza de vida, que pasó de 55,6 años en 1950 a 79,3 en 2011 y la reducción de la incidencia de la pobreza, que pasó de 50% de los hogares en 1950 a 20% a finales del siglo.

El impulso del Estado de bienestar durante este período combinó, además del fortalecimiento de los procesos democráticos, una estrategia de desarrollo económico orientada a la diversificación de la estructura productiva y a darle al Estado un papel central como promotor del crecimiento económico y el bienestar de la población, mediante alianzas con grupos empresariales nacionales y extranjeros, grandes y pequeños. Se sumaron a lo anterior una vigorosa legislación social y hechos relevantes como la aprobación del Código de Trabajo, la incorporación de las garantías sociales en la Constitución Política de la República (de 1949), la nacionalización bancaria, la abolición del ejército y la creación de instituciones clave para el desarrollo nacional, entre ellas la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

La generalización del bienestar entre la población tuvo como principales instrumentos una fuerte asignación de inversión social, políticas de salarios crecientes y distribución de tierras, que actuaron como mecanismos redistributivos que favorecieron una estructura social sin grandes asimetrías. En su arquitectura, el sistema de protección costarricense fue innovador desde el principio, tal como lo demuestra la creación de sólidas instituciones sectoriales orientadas al impulso de políticas universales, que coexisten con instrumentos específicos, creados por ley y con recursos propios, dedicados a la promoción de políticas selectivas para los sectores más pobres y vulnerables.

A principios de los años ochenta Costa Rica, como el resto de América Latina, vivió una fuerte crisis económica como resultado del aumento en los precios del petróleo y en la deuda externa, lo que generó severos impactos en materia de pobreza, caída de la inversión social y retrocesos en algunos indicadores claves como educación. A partir de 1982, y en respuesta a la crisis de aquel momento, el país adoptó políticas de apertura comercial generalizada y de inserción en la economía mundial, que condujeron a una profundización y diversificación de sus vínculos con ella. Se pasó de un estilo de desarrollo basado en una economía agroexportadora (acompañada de una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones dirigida al mercado regional centroamericano), a otro centrado en el fomento de las exportaciones no tradicionales, que propició el surgimiento de nuevos sectores productivos. El nuevo estilo de desarrollo hizo emerger una economía dual: un sector exportador no tradicional dinámico orientado al mercado externo y a los servicios ("la nueva economía") y amplios segmentos relativamente estancados orientados al mercado interno ("la vieja economía").

La fortaleza institucional forjada durante décadas sobre la base de políticas sociales universales, unida a un esfuerzo extraordinario en los años noventa por recuperar la inversión social, le ha permitido a Costa Rica sostener logros sociales importantes en coyunturas difíciles, asociadas a los cambios estructurales de su modelo productivo y a diversas crisis económicas. Los réditos de dicha fortaleza institucional tienden, sin embargo a agotarse, generando desafíos inéditos, relacionados con una clara posibilidad de erosión de la institucionalidad del Estado de bienestar hasta ahora conocido por los costarricenses.

En el nuevo modelo productivo, en el que los sectores de la nueva economía acumulan los mayores réditos sin aportar de manera sustantiva al fisco, ha tenido como consecuencias principales un incremento de la desigualdad y una reducción de las posibilidades de mejora para toda la ciudadanía en materia de acceso a bienes y servicios. Esta situación coloca al país en posiciones de rezago relativo en algunos de sus indicadores sociales, mientras otras naciones avanzan con rapidez.

En los albores del siglo XXI, la sociedad costarricense requiere renovar su visión estratégica de política social y, más aún, remozar el funcionamiento de sus instituciones de tal manera que estas respondan a las necesidades y riesgos emergentes que afectan a los habitantes de la nación. Para lograr lo anterior resulta indispensable un nuevo contrato entre las principales fuerzas sociales y políticas, que permita garantizar recursos frescos al Estado y mantener una inversión social sostenida que preserve y multiplique los logros del país en desarrollo humano y atienda el tema de la creciente desigualdad.

Referencia:

Román, Isabel (2013). 'Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Costa Rica' Documento de proyecto n° 538, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
Este *One Pager* es el resultado de una colaboración entre el IPC-IG y la CEPAL.