

## El costo social de las políticas de ajuste estructural; Error! Marcador no definido.

Jorge Arturo Chaves, o.p

### Doctor en Economía

Docente-Investigador

Escuela de Economía-Escuela Ecuménica de Ciencias de la Religión  
Universidad Nacional, Heredia

---

1. La primera dificultad cuando se trata de valorar el "costo social" de las políticas de ajuste tiene que ver con la manera de evaluar éstas. No existe consenso al respecto ni tampoco, por tanto, sobre los resultados positivos o negativos de este proceso de transformación económica. Esta dificultad se presenta tanto al intentar la evaluación del proceso en un país como el nuestro como cuando se avanza al plano comparativo entre países. En otro lugar expuse ya, oportunamente, cómo se expresan estas dificultades en el debate nacional.<sup>1</sup>

2. Pareciera normal que, tratándose de "costo social", quizás una forma más adecuada de medirlo, fuera la referencia al empeoramiento en materia de equidad e integración social. Esto puede aceptarse si entendemos que la equidad mide la "igualdad en acceso de oportunidades en la obtención del bienestar y de las posesiones y posiciones sociales", y la integración social "la

participación equitativa en el disfrute de ese bienestar, de áreas geográficas y culturales, de sectores y grupos de población específicos". Desde la perspectiva de la colectividad como un todo -y no sólo desde los intereses de unos cuantos grupos- un costo social significativo estaría representado por el deterioro o, al menos, el no mejoramiento en la situación de equidad e integración social aun cuando las políticas de ajuste hipotéticamente hubieran mejorado los niveles de los indicadores de desempeño económico. Estaríamos entonces enfrentados a una situación de éxito, no compartido socialmente en sus frutos, aunque si en su financiamiento y producción.

3. Equidad e integración social así definidos abarcan una gama amplia de ámbitos de la vida humana en sociedad. Sin pretender adoptar un enfoque exclusivamente socio-económico, pero asumiendo éste como básico, pueden señalarse como aspectos relevantes la educación, el empleo, el ingreso, las condiciones de salud y vivienda, los mecanismos de compensación, la estructura tributaria, el acceso al crédito y, en la base de todo esto, el acceso a la propiedad. La consideración de todos estos aspectos, y no sólo

---

Cfr. "¿Se puede discutir la política económica en Costa Rica?", en Cátedra "Víctor Sanabria", **Cristianos y Neoliberales. Teólogos y economistas debaten sobre el ajuste estructural.** Editorial Fundación UNA, Heredia 1993, pp. 409-426.

de algunos de ellos, desde la perspectiva de la equidad y la integración social, serían un buen camino para estimar el costo social que ha supuesto para el país el ajuste estructural.

4. En general, en América Latina este tipo de valoración no ha sido ni es tarea fácil. En la Asamblea Anual del Banco Mundial de 1995, un distinguido investigador subrayó el hecho de que en los diversos estudios sobre América Latina "las medidas [de inequidad] nunca son perfectas, Construir indicadores de inequidad para grupos de países no ha sido, por supuesto, parte de la agenda de investigación empírica"<sup>2</sup>. Quizás la anterior afirmación pueda extenderse hasta afirmar que la construcción de un sistema de indicadores de inequidad no ha sido prioritaria en los intentos evaluativos del desempeño de países de la región. No, al menos, en la última década. De allí la dificultad de la que no escapa Costa Rica al intentar, incluso desde este ángulo, el propósito señalado para el presente comentario. Sin embargo, por la importancia apuntada de este enfoque, vale la pena abordar este examen, aun con una información relativamente limitada.

5. Para los efectos de esta publicación y dentro de sus características es preciso limitarse a señalar afirmaciones de conjunto, obviando el proceso de investigación que las fundamenta, aunque, por supuesto, sin omitir referencia al mismo. De esta manera podríamos proponer nuestra posición con los siguientes enunciados:

1° Durante el período de aplicación reciente de las políticas de ajuste estructural en Costa Rica (1985-1994) las condiciones de equidad e integración social no han mejorado y, en algunos aspectos se han deteriorado.

2° Aunque no se pueda de momento establecer un nexo causal entre el ajuste y estos hechos, -no sin un estudio preciso con el que no se cuenta por ahora-, los datos son elocuentes como para apuntar que si no puede probarse de momento que las políticas de ajuste inciden en el deterioro apuntado sí, al menos, puede observarse

---

J.L. Londoño, **Poverty, inequality, social policy and democracy**, The World Bank, Río de Janeiro, June 1995, p.2.

que tampoco contribuyeron a un mejoramiento de la situación. En otras palabras, que si no existen todavía estudios técnicos categóricos que demuestren que dichas políticas han producido una mayor concentración de riqueza, de ingreso y de condiciones de bienestar, los hechos sí permiten afirmar que el ajuste no ha impedido o, incluso, no ha contemplado medidas orientadas a evitar que estos hechos se siguieran produciendo. El argumento en contra, usado con frecuencia, de que "sin ajuste las cosas hubieran sido peores" aparte de salirse del plano de lo fáctico, ignora que las políticas empleadas no eran la única manera de "ajustar" y "modernizar" nuestra economía.

En este sentido, dentro de esta perspectiva, puede verse el no mejoramiento y el deterioro de la equidad y la integración social en Costa Rica, en la última década, como un "costo social" de la estrategia seguida de ajuste estructural, al menos por omisión de medidas adecuadas.

6. Aun cuando la economía y sociedad costarricenses han sido capaces, durante el período señalado, de mantener un aceptable ritmo de crecimiento, la participación en el mismo por parte de toda la población no ha sido paralela. Como ilustración, pueden observarse los siguientes hechos en algunos aspectos<sup>3</sup>:

°En un campo como el de la propiedad y el acceso a bienes productivos donde prevalecían en décadas anteriores amplias brechas socioeconómicas, no han acontecido significativos cambios en materia de equidad. Lo muestra, por ejemplo, la tendencia a mantenerse una alta proporción de asalariados (alrededor de un 72%), frente a un muy pequeño número de propietarios (alrededor de un 8%).

°En materia de ingresos, el comportamiento de las remuneraciones de los asalariados ha estado por debajo del de la

---

Hemos desarrollado este tema, con la apropiada fundamentación empírica, en el capítulo "Equidad e integración social" del informe sobre "**Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible**", Proyecto Estado de la Nación, San José, C.R. 1995. De allí se toman los datos y citas implícitas del presente comentario.

economía y la productividad, de modo que pueden estarse ensanchando las distancias entre grupos sociales. Dan constancia de este hecho, por ejemplo, la persistencia de concentración de alrededor de un 35% del ingreso total, en el 10% de hogares de ingreso promedio superiores. En el año 1992, de "grandes logros en equilibrios macroeconómicos", la concentración de ese grupo alcanzó el 44%.

°Es notable, desde casi todos los ángulos examinados, la situación de desventaja del sector rural. No sólo los rasgos de su situación actual, sino también las perspectivas de la generación rural emergente aparecen mucho más sombrías que las del resto del país. Son elocuentes algunos datos: el 65% de los mayores de 16 años sólo tienen formación primaria, incompleta muchos de ellos; los niños de zona rural duplican a los urbanos en ausentismo escolar; y los de 0 a 5 años que viven en hogares de clima educacional reducido y de muy bajo ingreso, son 17 veces más numerosos que los de cuartiles de más alto ingreso.

°Otros grupos sociales, particularmente las mujeres y los trabajadores infanto-juveniles participan de situaciones desventajosas parecidas. El desempleo abierto -4.2% a nivel nacional (1994)-, es del 12.5% en la PEA juvenil. El 17% de los costarricenses entre 5 y 17 años, se encuentra en actividades generadoras de ingresos. Y, en fin, el ingreso promedio de las mujeres, prácticamente en todos los grupos ocupacionales, representa alrededor de un 86% de su correspondiente masculino, en trabajos iguales.

7. Uno puede preguntarse, frente a esta situación, si existen alternativas de políticas económicas que perjudiquen menos a las grandes mayorías. Esa pregunta implica, a su vez, otras dos: si existen concepciones teóricas que permitan otro tipo de políticas o modificaciones de las actuales, y si existe viabilidad de que unas tales políticas se apliquen. Con respecto a la primera, no puede negarse la crisis teórica que ha afectado a la economía en las últimas décadas y que ha permitido la hegemonía del pensamiento neoclásico, en esa versión que se conoce como "estrategia neoliberal". Desde ese ángulo de consideración, habría que reconocer que no

existen todavía de manera acabada análisis propositivos que desplacen a la teoría vigente de sus plazas fuertes de control en los organismos financieros internacionales. Pero quizás ese no sea el punto de mayor preocupación. Aunque existieran las "visiones alternativas", ¿serían automáticamente viables? En ninguna ciencia social, y así en economía, existen soluciones que se impongan categóricamente por la fuerza de su exactitud e incontrovertibilidad. Menos aún en aquellas materias que se refieren a la distribución de riqueza e ingresos. Allí entramos en el ámbito de la política y concertación social para definir cómo se reparten los costos y los frutos del proceso productivo. Hace falta sí, un esfuerzo teórico que conduzca a mejor comprensión de los mecanismos económicos en el nuevo panorama internacional. Es más, el reto en esta dirección es posiblemente mayor que lo que se piensa habitualmente. Académicamente hablando, no es sólo el pensamiento keynesiano y el socialista los que entraron en crisis. Es toda la ciencia económica, en sus posiciones dogmáticas, la que, en frase de Herman Daly, "ha sido objeto de asalto por parte de los hechos"<sup>4</sup> exigiendo éstos la búsqueda de un nuevo paradigma de pensamiento. Pero eso no quita que, en definitiva, las sociedades no sean regidas en la práctica con estricto apego a las hermosas teorías de ilustrados filósofos o científicos, sino en base a las metas que los grupos sociales se tracen y a los acuerdos o pactos que puedan establecer en torno a ellas. ①

---

Cfr. H. E. Daly and John B. Cobb, Jr. **For the Common Good. Redirecting the Economy Toward Community, the Environment and a Sustainable Future.** Beacon Press, Boston, 1989, Introduction.