

# Revista Centroamericana de Ciencias Sociales

## Presentación

### Encuentros

El péndulo vicioso: caudillismo y espacios constitucionales en América Latina

*Eloy Fisher*

La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010)

*Sergio I. Moya Mena*

Regina Galindo: el arte de arañar el caos del mundo.

El performance como acto de resistencia

*Sergio Villena Fiengo*

Un modelo social exitoso en la encrucijada: límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica

*Mauricio Castro Méndez y Juliana Martínez Fanzoni*

Ensayo y error: la puesta en práctica de la democracia directa en Costa Rica

*Ilka Treminio Sánchez*

### Voces Nuevas

Mercado de trabajo precarizado dentro del Estado costarricense: las nuevas formas de contratación por tiempo definido para profesionales de ciencias sociales

*Priscilla Carballo Villagra*

De la denuncia de la dominación al análisis de la producción: apertura analítica en la Colonialidad del poder

*Juan Pablo Gómez Lacayo*



**FLACSO**  
COSTA RICA  
EL SALVADOR  
GUATEMALA

**Vol, VII, N.º 1**  
**Julio 2010**

## INDICE

### Encuentros

El péndulo vicioso: caudillismo y espacios constitucionales en América Latina <i>Eloy Fisher</i> .....	3
La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010) <i>Sergio I. Moya Mena</i> .....	25
Regina Galindo: el arte de arañar el caos del mundo. El performance como acto de resistencia <i>Sergio Villena Fiengo</i> .....	49
Un modelo social exitoso en la encrucijada: límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica <i>Mauricio Castro Méndez y Juliana Martínez Franzoni</i> .....	79
Ensayo y error: la puesta en práctica de la democracia directa en Costa Rica <i>Ilka Treminio Sánchez</i> .....	123

## Voces Nuevas

Mercado de trabajo precarizado dentro del Estado  
costarricense: las nuevas formas de contratación por  
tiempo definido para profesionales de ciencia sociales  
*Priscilla Carballo Villagra*..... 155

De la denuncia de la dominación al análisis de la producción:  
apertura analítica en la Colonialidad del poder  
*Juan Pablo Gómez Lacayo*..... 193

## Reseñas

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (coords.): (2009)  
*Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento  
Democrático*. (México, Tribunal Electoral del Distrito  
Federal)..... 217

Sojo, Carlos. **Igualíticos: la construcción social de  
la desigualdad en Costa Rica**, (San José, Costa Rica:  
FLACSO, 1ª edición)..... 221

**Resúmenes / ABSTRACTS**..... 227

**Publicaciones recientes de FLACSO-Costa Rica**..... 235

**Lineamientos para autores**..... 237

## ENCUENTROS

## Un modelo social exitoso en la encrucijada: límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica

*Mauricio Castro Méndez y  
Juliana Martínez Franzoni<sup>1</sup>*

### Introducción

**P**ese a contar una economía pequeña y subdesarrollada, como tantas otras en la región, durante la segunda mitad del siglo XX Costa Rica impulsó un modelo social apoyado en políticas laborales y sociales exitosas en distribuir recursos y promover el bienestar de su población. En ese período, las políticas sociales, laborales y económicas estuvieron “funcionalmente” articuladas. De la mano de una transformación estructural gradual, selectiva y sostenida, a partir de los 80 esa articulación cedió ante crecientes tensiones entre políticas. El régimen de empleo se flexibilizó de facto mientras que la política social básicamente se mantuvo, en gran medida financiada por contribuciones sobre el trabajo. La política social siguió siendo central al régimen de bienestar, pero la mercantilización de servicios de educación y salud aumentó y se estratificó.

<sup>1</sup> Elaborado en el marco del estudio sobre modelo social en América Latina, Instituto de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo. Externamos nuestra gratitud a Luis Ángel Oviedo por su apoyo estadístico y a Franklin Benavides y Mariana Pineda, respectivamente, el hecho de facilitarnos y ayudarnos en la información relativa a sindicalización. Correo electrónico: [martinezfranzoni@gmail.com](mailto:martinezfranzoni@gmail.com)

Mientras la promoción de exportaciones demandaba reducir costos de producción, legados históricos del período 1948-1980 lo frenaban. Más de veinticinco años después, régimen de empleo y régimen de bienestar combinan continuidades (generalmente institucionales) con rupturas (generalmente de hecho).

¿Pueden cambios y continuidades coexistir?; o ¿es necesario recuperar mayores grados de sinergia entre políticas públicas? En los últimos años, el país ha vivido una polarización, cuya expresión más visible fue el resultado electoral de un referéndum<sup>2</sup> en torno a la ratificación del Tratado de Libre Comercio con América Central, República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>, y que muchos analistas comparan con la crisis del régimen oligárquico vivido durante los 40. En ambos casos, la polarización fue catalizadora de alianzas, intereses y visiones sobre el rumbo que debía seguir el país y su modelo social.

Las actuales condiciones de vida reflejan una inversión de largo aliento. Con la mayor esperanza de vida y un desarrollo humano entre los cuatro más altos de América Latina, la segunda mortalidad infantil más baja, 6 de cada 10 personas adultas mayores acceden a una pensión. Entre las malas noticias, la caída de la cobertura en educación secundaria durante los 80 ha sido solo parcialmente remediada y aunque la cobertura de la seguridad social se ha extendido a los trabajadores por cuenta propia, la creciente informalidad ha atenuado su desempeño, y menos de la mitad de la PEA cotiza para una pensión (Estado de la Nación, 2006).

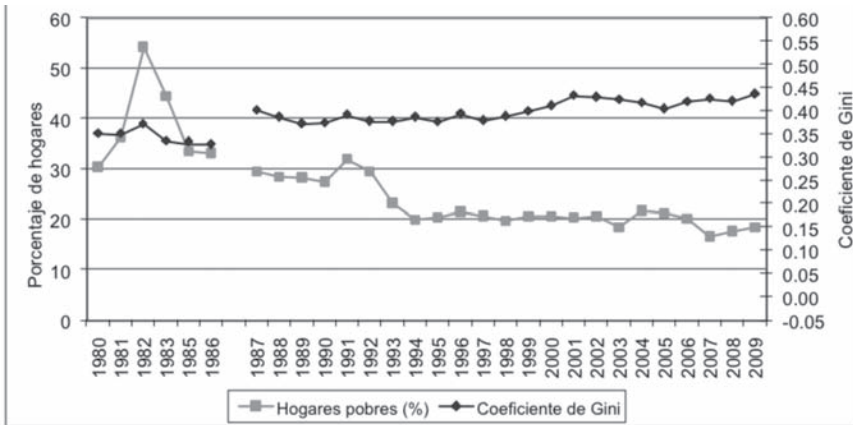
La crisis económica de la referida década conllevó una concentración solo coyuntural de los ingresos (gráfico 1). La pobreza aumentó de manera considerable durante la crisis, descendió a los niveles previos en 1987 y continuó cayendo hasta estancarse, desde mediados de los 90, en torno al 20% de los hogares (Estado de la Nación, 2006). Paralelamente, hacia 1983 se habían restablecido niveles de desigualdad incluso menores a los previos. Los cambios en

2 En octubre de 2007, una apretada mayoría –51, 6% frente a 48,4% en contra según el conteo preliminar– votó a favor de la ratificación, en el marco de controversias relativas al enorme desequilibrio económico y mediático en el que se desarrolló la campaña.

3 Además de la eliminación total de aranceles a las importaciones, en particular agrícolas, este tratado exige a Costa Rica la apertura de sectores estratégicos como seguros y telecomunicaciones.

la forma de medición introducidos en 1987 interrumpieron la serie. A partir de ese año, la desigualdad se mantuvo relativamente constante hasta fines de la década de 1990, cuando comenzó a aumentar y, desde entonces, aunque oscilante, no volvió a alcanzar los menores niveles previos.

Gráfico 1.  
**Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso familiar, 1989-2009**



Fuente: estimación con base en INEC

La desigualdad ha aumentado moderada o aceleradamente según el instrumento de medición que se utilice. La encuesta de ingresos y gastos, instrumento más preciso a estos efectos, se efectuó en 1988 y 2004 y mostró que la desigualdad del ingreso monetario pasó de 0.31 a 0.48 (Trejos, 2006b)<sup>4</sup>. Mientras, las transferencias sociales aumentaron su progresividad. Pero, ante el rápido aumento en la concentración del ingreso monetario, la desigualdad global pasó de 0.37 en 1988 a 0.40 en 2004. Así, Costa Rica sigue siendo el país latinoamericano más igualitario después de Uruguay, aunque, por primera vez desde que se comenzó a medir la desigualdad en los 60, la tendencia es a una rápida concentración del ingreso.

El trasfondo ha sido la reestructuración de la economía. Entre 1950 y 1980 el crecimiento se basó en la agroexportación tradicional de café y banano, combinada, desde fines de los 60, con

4 Los resultados entre encuestas fueron similares para 2004 pero no para 1988. El dato más confiable es el de la ENIG, aunque la EHPM permite trabajar con series estadísticas.

sustitución de importaciones. Luego de la crisis de los 80 se inició la transición hacia un crecimiento basado en atracción de inversiones, liberalización comercial y promoción de exportaciones, de la mano de políticas tendientes a desregular y reducir la presencia del Estado en actividades productivas. La diversificación y el aumento de las exportaciones fueron extraordinarios: su peso en el PIB pasó de 25% en 1990, a 35% en 2005 (Estado de la Nación, 2006). En lugar de depender de dos principales productos (café y banano), el 81% de las exportaciones se concentran en 25 productos tanto agrícolas como industriales de un total de más de cuatro mil (PROCOMER, 2006). El turismo, otro rubro en crecimiento, representó 7.8% del PIB.

A diferencia de la agricultura tradicional, la nueva ocupa grandes extensiones de tierra; cuenta con una presencia considerable de capital extranjero, recibe incentivos especiales y muestra alta presencia de fuerza de trabajo inmigrante. En áreas urbanas, las zonas francas son las más dinámicas en el crecimiento de las exportaciones. Son capital-intensivas y generan unos 40 mil empleos directos, equivalente al 2,5% de la población ocupada. El 97,5% de las exportaciones se concentra en 627 grandes y medianas empresas, que representan menos del 3% de las unidades productivas formales del país (PROCOMER, 2007). Estas empresas están en gran parte fiscal y productivamente desarticuladas del resto de la economía. Por ejemplo, en 2002 compraban en Costa Rica menos del 4% de sus insumos (Estado de la Nación, 2003).

La combinación de inversión extranjera capital-intensiva con desplazamiento de trabajo previamente existente, en particular en la agricultura tradicional de granos básicos, explica los limitados efectos de la estrategia exportadora sobre el empleo. Mientras que entre 1990 y 2005 el PIB creció a una media anual de 4.9%, el empleo lo hizo en un 3.1%. Además, los nuevos empleos han sido, en gran medida, informales. Estos cambios en el mercado de trabajo se combinan con cambios demográficos y en la estructura de las familias que plantean nuevos desafíos para el sistema de protección social, entre los cuales destaca el rápido envejecimiento de la población.

A continuación se analiza la evolución del modelo social costarricense y el creciente desencuentro entre régimen de empleo

y de bienestar social a lo largo de tres períodos: el modelo original surgido tras la guerra civil de 1948, los cambios graduales que se introducen tras la crisis económica de los 80 y la acumulación de tensiones a partir de 1998.

### **El modelo social costarricense entre 1950 y 1980**

La Guerra Civil de 1948 marcó un antes y un después en la estrategia de desarrollo en el país. El estilo que se perfilaba se basó en una creciente participación del Estado en la economía que se sostuvo hasta la crisis económica de los 80. La intervención en sectores estratégicos como telecomunicaciones y electricidad, la nacionalización bancaria, el aumento en la carga tributaria a partir del impuesto sobre la renta y al capital, tuvieron una clara función distributiva tanto o más determinante que la propia política social. A lo largo del período, la especialización productiva también cambió, de la sola apuesta a las agroexportaciones tradicionales de café y banano, a una incorporación en los 60, de la sustitución de importaciones en el marco de un mercado regional centroamericano. La transformación del papel del Estado en la economía mostró un reflejo directo en la estructura del empleo: el público pasó de representar un 6% de la población ocupada en 1950, a un 19% en 1980 (Donato y Rojas, 1987).

Esta continuidad alcanzó una expresión política. El Partido Liberación Nacional (PLN) se posicionó más de la mitad en el gobierno y durante todo el período mantuvo control parlamentario (Rovira, 1987). Hasta la crisis de los 80 fue un partido reformista, con ideas socialdemócratas, promotor de la diversificación económica con un fuerte intervencionismo estatal, la distribución del ingreso como dinamizadora del mercado interno, el apoyo al crecimiento de la clase media y la expansión de servicios sociales (Rovira, 1987; Solís, 1992). La otra alternativa consistía en partidos de extracción socialcristiana que, a mediados de los 80, se coaligaban bajo la Unidad Social Cristiana (PUSC). Estos partidos representaban a los sectores exportadores e importadores tradicionales que promovían el liberalismo económico, y que resentían el “sesgo antiexportador” que daba lugar a la sustitución de importaciones.

La “época dorada” de crecimiento económico, salarios crecientes y expansión de la política social alcanzó su pico y terminó abruptamente a fines de los 70. El desenlace fue producto de la combinación del entorno internacional y las limitaciones estructurales propias del modelo de desarrollo. La crisis fue conmovedora. Entre 1978 y 1982 el PIB cayó el 16%; el crecimiento pasó del promedio previo de 6% entre 1950 y 1980, a tasas negativas del 3% entre 1980 y 1982; el desempleo, históricamente menos del 5%, superó el 9%; la inflación pasó del 8% en 1976-77 al 82% en 1982; y el déficit fiscal alcanzó el 14% del PIB (Rovira, 1987).

Un rasgo distintivo es que, entre 1950 y 1980, tanto los ingresos del trabajo como los servicios y las transferencias sociales fueron crecientes y estuvieron estrechamente vinculados. Gran parte de la política social se financió con contribuciones procedentes del salario, tanto programas contributivos de salud y pensiones, como formación profesional y el régimen no contributivo de pensiones y salud para personas pobres. A continuación, se describen sintéticamente los regímenes de empleo y de bienestar establecidos durante el período.

### **Régimen de empleo: antisindical y pro-trabajo**

A fines de los 40 los sindicatos tenían un alto grado de organización en el sector privado. Incidían a nivel de empresas, principalmente en las bananeras y sectores artesanales, en reivindicaciones gremiales colectivas, y en la política nacional. Eran principalmente sindicatos de izquierda, aunque existía otro sindicalismo, menos fuerte, autodenominado democrático, que buscaba hacerle frente y que era fomentado por la Iglesia Católica y por la naciente tendencia socialdemócrata.

La Guerra Civil enfrentó esos dos proyectos progresistas, uno de izquierda y otro socialdemócrata, cada uno aliado a distintas fracciones de la oligarquía y a diversos sectores sindicales. La guerra la ganó el segundo grupo y, junto con la proscripción del partido comunista, en 1948, el sindicalismo de izquierda fue reprimido, estuvo ilegalizado, sufrió exilio y actuó clandestinamente hasta inicios de los 70 (Shifter, 1985). Paralelamente, el autodenominado sindicalismo democrático,

afín al ahora gobierno, también se debilitó. En la década de los 50 su principal organización desapareció y sus líderes más destacados abandonaron la actividad sindical y asumieron papeles protagónicos en el gabinete (Baker, 1978; Schifter, 1985).

A partir de 1949, la definición de los salarios mínimos se llevó a cabo en el Consejo Nacional de Salarios, órgano técnico-político dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La iniciativa de las principales transformaciones laborales provino del gobierno. Por ejemplo, en 1959, desde el Ministerio de Trabajo se promulgó la ley del aguinaldo en el sector privado. La participación sindical se produjo después debido el rechazo de las transnacionales bananeras a remunerarlo, lo que desencadenó la huelga bananera de 1960. Esta terminó con una extensión gradual del aguinaldo en las plantaciones, inicialmente pagado por el Estado (Keith Bonilla, 2007). Otro ejemplo fue la creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en 1965, o la Ley de Riesgos del Trabajo de 1982.

Si bien la promulgación del Código de Trabajo y de las garantías sociales incorporó por primera vez una regulación integral de las relaciones laborales, el ámbito colectivo reflejó una mayor limitación que el individual. Desde los 40 la regulación del contrato de trabajo en Costa Rica no ha sido objeto de modificaciones significativas: sigue privilegiando la contratación por tiempo indefinido y limitando la contratación temporal o por tiempo definido, con excepciones en las cuales la naturaleza del trabajo así lo permita. La terminación de la relación laboral sobreviene por la sola voluntad del empleador, pero con el pago de una indemnización predeterminada (un número de días por año trabajado hasta un máximo de 8 años trabajados). Excepciones que gozan legalmente de mayor estabilidad son las mujeres embarazadas, empleados públicos, personas que han denunciado hostigamiento sexual, representantes sindicales y trabajadores adolescentes. Estas excepciones fueron introducidas durante los 90, producto de procesos con participación de diversos actores sociales, mientras que el monto de la indemnización fue disminuido en el 2001.

En el ámbito colectivo, legalmente se tuteló y fomentó la organización sindical. Sin embargo, la ausencia del fuero sindical

permitió el libre despido a voluntad del empleador con el pago de una indemnización predeterminada. La ley limitó la organización sindical y la estructura de la negociación colectiva al nivel de empresa, lo que hasta hoy ha dificultado la organización y la extensión de derechos laborales. La promulgación del derecho de huelga fue un claro avance, pero se establecieron requisitos excesivos (como el agotamiento previo de prolongados procedimientos judiciales o la exigencia de un 60% de apoyo entre los trabajadores implicados) que han limitado su ejercicio. Desde los 40, todas las huelgas, excepto cinco, han sido declaradas ilegales; se registraron 182 huelgas entre 1972 y 1983 y 159 entre 1990 y 1998 (Rojas y Donato, 1987; Estado de la Nación, 2001)<sup>5</sup>.

El sector empresarial se organizó en cámaras, órganos corporativos destinados a representar intereses sectoriales. La organización y el perfil del sector empresarial han variado cualitativamente, en forma paralela a las transformaciones ocurridas en el modelo de desarrollo, lo que añade nuevas “capas geológicas” organizativas. En los 70 había organizaciones en los sectores agrícola y comercial, y de la mano del modelo de sustitución de importaciones era incipiente la organización industrial. En los 80 y 90, las reformas financieras y en especial la apertura de las cuentas corrientes, conllevó una fuerte organización empresarial en ese sector. Lo mismo ocurrió como resultado del impulso de la atracción de inversión extranjera.

Cada uno de estos sectores funciona con intereses y lógicas diversas. Su peso específico depende, en buena medida, de la transformación del modelo de desarrollo que da mayor preeminencia al sector comercial, financiero y exportador, este último, fuertemente transnacional. En 1973 se creó la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), con la finalidad de aglutinara las organizaciones con mayor trascendencia sectorial; actualmente suman 47. Sin embargo, existen cerca de 1300 asociaciones de productores o empresarios distribuidas en todo el país que no siempre pertenecen a la UCCAEP (Estado de la Nación, 2001), entre estas algunas de gran relevancia como la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO). Varias de estas

---

5 La ilegalidad implica graves consecuencias como el riesgo de despido sin responsabilidad patronal.

organizaciones empresariales han tenido y tienen representación en altos cargos de gobierno como la presidencia del Banco Central y el Ministerio de Hacienda. Además, cuentan con representación corporativa en juntas directivas de instituciones, consejos y órganos consultivos, como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) o el INA.

Del lado del trabajo, en los años 70 la sindicalización creció rápido; pasó del 3% en 1963, al 11% en 1973 y al 16% en 1984 (Molina y Díaz en Donato y Rojas, 1987), estimulada, entre otros factores, por la expansión del sector público y la legalización del partido comunista. Los sindicatos consolidaron, además, su presencia en las plantaciones bananeras y se desarrollaron marginalmente en el sector privado asalariado industrial y de servicios. A principios de los 80 este sindicalismo mostraba relativa fortaleza, en un contexto de gran conflictividad laboral en la producción bananera, que culminó con el retiro de la United Fruit Co. del Pacífico Sur del país, en 1984. Pero desde 1978 también se produjeron fuertes enfrentamientos entre sindicatos y gobierno en el marco de un resurgimiento del anticomunismo asociado a la guerra en América Central. En 1979 la Ministra de Trabajo señalaba que “los líderes sindicales comunistas y procomunistas han sacado ventaja en Costa Rica... Esta dirigencia afecta a la filosofía comunista... ha provocado alteraciones en las relaciones laborales que ligan a los trabajadores empresarios, y a los trabajadores asalariados...” (Donato y Rojas, 1987:78).

En este contexto, el gobierno prohibió legalmente la negociación colectiva en el sector público en 1979. Dado que venía creciendo sostenidamente (Donato y Rojas, 1987), su prohibición generó una conflictividad que, con altibajos, se mantiene hasta hoy. No se suscribieron nuevas convenciones colectivas aunque, argumentándose que eran derechos adquiridos, a principios de los 80 los sindicatos lograron la prórroga de las convenciones vigentes. También se logró continuar suscribiendo convenciones y convenios colectivos en gobiernos locales y universidades públicas.

## **Régimen de bienestar: políticas universales con complemento focalizado**

Entre 1950 y 1980 las políticas sectoriales de salud y pensiones se expandieron de manera sostenida. Los seguros de salud y pensiones se habían establecido antes de la guerra civil, en 1941, por iniciativa presidencial, siguiendo la experiencia de Chile y las recomendaciones de la OIT, y en el marco de una formulación de carácter tecnocrático (Rosenberg, 1983). Se crearon bajo una única institución: la Caja del Seguro Social. Se propuso cubrir a prácticamente toda la población pero de forma gradual, comenzando por trabajadores/as con ingresos por debajo de un tope salarial que se iría subiendo a medida que las capacidades, en particular de su seguro de salud, se fueran desarrollando. Además, en la medida en que las finanzas de la institución lo permitieran, el seguro cubriría, no sólo al trabajador contribuyente, sino también a sus dependientes. En 1954 se extendió a la esposa del asegurado directo y en 1965 a todo el grupo familiar. Este aseguramiento indirecto garantiza acceso a todos los servicios de salud, y a pensiones por muerte, aunque no por invalidez ni vejez (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

El seguro social se expandió, primero lenta y luego, rápidamente. En 1961 se promulgó su universalización en un plazo de 10 años; en 1970 se eliminaron los topes salariales por encima de los cuales no era obligatorio cotizar; en 1971 el seguro de pensiones (IVM) se hizo obligatorio y se redujo la cuota del Estado a cambio de un aumento de la cuota patronal que atenuaría la endémica deuda estatal; en 1973 y 1974 se crearon seguros no contributivos en salud y pensiones para personas pobres; en 1975, con el seguro voluntario accedieron también cuentapropistas. Entre 1970 y 1980 la cobertura contributiva pasó del 39 al 68% (Rosenberg, 1983). La tecnoburocracia y las autoridades de la seguridad social lideraron esta expansión mientras que la población, y en particular los sectores medios, se opusieron a esta porque no consideraban atractivos los servicios. Algo de fundamento tenían: al crearse en los 40, la CCSS contaba con un dispensario. Pero hacia fines de los 60 inauguró el hospital más moderno de América

Central y, en 1975, consolidaba todos los hospitales públicos bajo un único sistema nacional de salud.

Durante los 70 la expansión de servicios universales se complementó con la creación de dos instituciones dedicadas a la focalización, concretamente, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971 y del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), en 1974, las cuales persisten hoy. El IMAS se dirigió a la pobreza extrema, básicamente, a partir de transferencias monetarias. FODESAF fue inicialmente propuesto como un programa tradicional de subsidios por hijo/a para trabajadores de escasos ingresos. Finalmente, y tras un largo debate con los sectores empresariales, se estableció que, a partir del 5% del impuesto a la planilla y del 20% del impuesto de ventas, se financiarían servicios y transferencias a la población pobre pero prestados por ministerios e instituciones responsables de políticas universales. Así, el Ministerio de Salud creó programas de nutrición y de atención primaria rural y urbana; el de Educación, comedores escolares; y la CCSS, pensiones no contributivas. En su primer año recibió el 1.4% del PIB (Trejos en Rovira, 1987); y entre 1975 y el 2000 había financiado 52 instituciones sociales (Montiel, 2001). En tanto, precedió en una década al primer fondo de emergencia social creado en Bolivia después de la crisis económica. FODESAF fue un programa pionero; en tanto no compitió con, sino que complementó los programas universales, fue altamente innovador.

Según Filgueira (1998) previo a la crisis de los 80 el régimen de bienestar costarricense era el menos estratificado del régimen universalista formado, además por Argentina, Chile y Uruguay. La combinación de seguros contributivos de salud y pensiones altamente unificados, con programas focalizados en el marco de las propias instituciones responsables de servicios universales, explica por qué Costa Rica pudo desarrollar un régimen mucho menos estratificado que el de los países del Cono Sur. A la vez, el régimen de bienestar que se consolidó estuvo estrechamente entrelazado con el régimen de empleo: no sólo los seguros contributivos sino los seguros no contributivos y otros programas focalizados de salud, educación y pensiones se financiaron con un porcentaje de la planilla laboral.

La inversión pública dio resultado: entre 1950 y 1980 la mortalidad infantil descendió de 87.2 a 28.6 niños/as cada mil nacimientos y la esperanza de vida pasó de 55.6 a 72 años (Rosero-Bixby, 1985). Hacia 1980 la cobertura educativa era del 90% en primaria y del 40% en secundaria, mientras en salud el aseguramiento directo era de casi al 70% de la PEA y en pensiones de casi el 50%.

### **Primeros ajustes tras la crisis económica (1981-1998)**

La crisis de 1982 partió aguas en el modelo de desarrollo. Se detonó por el alza en los precios del petróleo y la abrupta caída de los precios del café, pero también reflejó limitaciones estructurales propias. La sustitución de importaciones en una economía agroexportadora, dependiente de dos principales productos, demandaba un creciente endeudamiento externo. La crisis generó el espacio político para virar hacia una economía basada en la diversificación de las exportaciones, la reducción de aranceles, y la atracción de inversiones, tal como lo habían reclamado agroexportadores, importadores y otros sectores empresariales descontentos con el intervencionismo estatal de la década previa (Rovira, 1987). Entre 1981 y mediados de la década transcurrió un primer momento, corto, de ajuste de la economía, y se inició uno más largo, de cambio estructural.

La estabilización tardó poco, en gran medida porque coincidió con guerras civiles en El Salvador y Guatemala, y la revolución sandinista en Nicaragua. El escenario geopolítico puso a Costa Rica en una situación excepcional de cara a los intereses de los EE. UU. en la región, lo que le propició recibir una gran cantidad de ayuda internacional. En los años inmediatos a la crisis, solo la ayuda de los EE. UU. superó un tercio del gasto público y alcanzó el 10% del PIB (Rovira, 1987). A cambio, la USAID promovió la privatización de empresas públicas, la creación de la banca privada y otras medidas de índole financiera, así como la creación de instituciones, entre ellas la oficina de promoción de exportaciones. Los EE. UU. promovieron la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) para facilitar el ingreso de productos de países de esta región a su mercado sin pagar impuestos, siempre y cuando no tuvieran gobiernos comunistas. La estrategia

de crecimiento económica, impulsada a partir de la promoción de exportaciones, ocurrió, en parte, en el marco de la ICC.

La distribución quedó relegada a un segundo lugar, reflejando la tesis del “efecto goteo”, que cobraba auge en la región. El salario pasó a considerarse como costo de producción, detonante de presiones inflacionarias y de inestabilidad macroeconómica (Rovira, 1987), así como obstáculo para la competitividad. Se estableció entonces una nueva relación entre crecimiento y distribución: 1987 fue el primer año post-crisis con alto crecimiento económico que no redundó en recuperación de la inversión social (Trejos, 1993). Mientras los salarios se estancaron y la informalidad aumentó, la estructura de financiamiento de la política social, con base en un porcentaje de la planilla laboral, se mantuvo, incluso aumentó, y perdura hasta ahora (gráfico 3). Paralelamente se redujo la importancia del empleo público: habiendo superado el 20% en los 80, hacia 1995 representaba el 14% de la población ocupada (Estado de la Nación, 2006)<sup>6</sup>.

En términos político-partidarios, la convergencia en materia de política económica entre el PLN y el PUSC reemplazó la beligerancia previa. Sus diferencias se restringieron a la política social: el PUSC tendió hacia la focalización, privatización y descentralización de servicios, y el PLN hacia la universalización con focalización complementaria. Ambos coincidieron, sin embargo, en promover una mayor contratación privada de servicios y lidiaron con la dificultad de reformar un Estado hasta entonces exitoso y con respaldo ciudadano. Así se explica por qué finalmente las distintas administraciones de gobierno preservaron su *modus operandi* con transformaciones graduales (Rovira, 2000).

En el balance, las reformas fueron heterodoxas (Rovira, 2000) e híbridas (Sandbrook y otros, 2006). Se caracterizaron por combinar gradualismo en el ritmo, selectividad en el orden, y mezcla de liberalización económica e intervención social, con ampliación de garantía de derechos (Seligson y Martínez Franzoni, 2005). En términos del modelo social, el principal cambio consistió en pasar de sinergias entre salarios monetarios y sociales crecientes, a un cambio del lugar de los salarios en la política económica, aunque con permanencia de la política social.

---

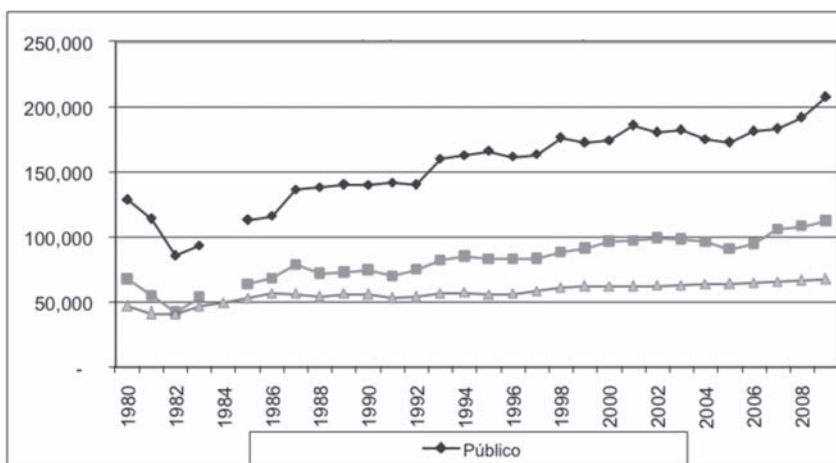
6 Sin considerar el trabajo municipal equivalente al 1% de la población ocupada.

## Régimen de empleo: estancamiento salarial y flexibilización

Como respuesta inmediata a la crisis económica, el gobierno puso en marcha un plan de compensación social que contenía varios instrumentos de política salarial: canasta básica salarial, escala móvil de salario revisable cada 6 meses, escala salarial única para el sector público, sobresueldo para profesionales públicos con dedicación exclusiva, y decretos de salarios mínimos. Entre 1983 y 1986 esta política promovió una recuperación salarial. Además, en el marco del INA, se crearon talleres públicos destinados a mejorar la empleabilidad de las personas (Trejos, 1993).

Tras un primer período de recuperación salarial, fruto del plan de compensación social, se produjo estancamiento en el sector público y ligera caída en el privado hasta 1993, cuando hubo un ligero crecimiento, mayor en el sector público que en el privado (gráfico 2).

Gráfico 2.  
Salario promedio mensual según sector y mínimo de ley, 1980-2009  
(en colones del 2000)



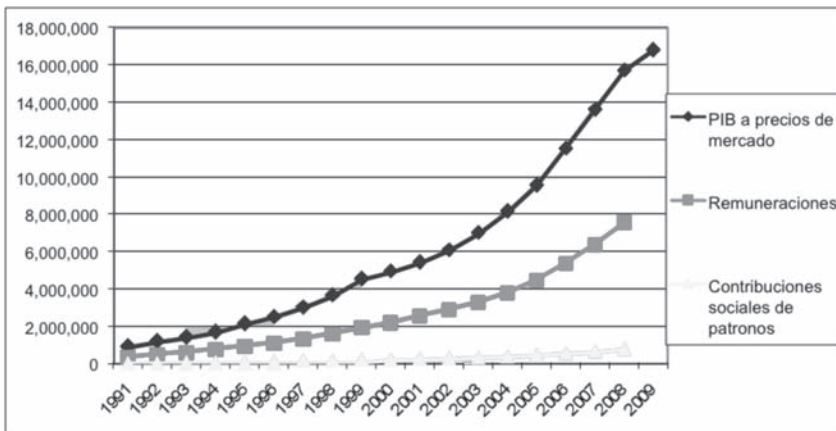
Fuente: propia con base en INEC y MTSS

Desde 1998 los salarios promedio permanecen básicamente estancados en el sector público y muestran una ligera caída en el privado. El salario mínimo, por su parte, permanece básicamente estancado

desde 1985. Una huelga de 23 días en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA), conllevó un repunte salarial en todo el sector público a partir de 2006 <sup>7</sup>.

Además, la evolución de los salarios no se corresponde con la evolución de la economía. Desde inicios de los años 90 el PIB ha crecido sustancialmente mientras la masa salarial ha tendido a distanciarse sistemáticamente de dicho crecimiento (gráfico 3).

Gráfico 3.  
Evolución del PIB y de las remuneraciones al trabajo, 1991-2009



Fuente: BCCR

La combinación de ajuste económico y repercusiones de la guerra fría en América Central aumentó la conflictividad y conllevó cambios en las relaciones entre gobierno, empresarios y organizaciones sindicales. Un hito fue la promulgación, en 1984, de la Ley de Asociaciones Solidaristas, organizaciones mutualistas de ahorro y crédito integradas por trabajadores/as y empleadores/as y cuya creación fue apoyada por gobierno y cámaras empresariales. Aunque podrían haber complementado a los sindicatos, al atribírseles funciones de representación de intereses laborales promovieron su desmovilización.

7 El aumento extraordinario de 9,81% se aplicó primero a no profesionales del gobierno central y entidades homologadas, el cual tuvo efecto en cadena por ajustes técnicos adicionales a los aumentos por variación del costo de vida para el sector profesional del gobierno central y de las entidades homologadas durante 2007 y 2008.

Como resultado, desde 1982 las convenciones colectivas en el sector agrícola se redujeron drásticamente y los arreglos directos aumentaron. Tienen menor rango jurídico que las convenciones y no son acordados por sindicatos sino por comités permanentes de trabajadores –generalmente promovidos por empresarios, vinculados a las solidaristas y creados temporalmente para atender demandas específicas. Si bien en 1994 se prohibió a las solidaristas negociar colectivamente, entre 1994 y 1999 se registraron 479 arreglos directos y solo 31 convenciones colectivas en el sector privado (Castro Méndez, 2001). Actualmente hay unos 100 arreglos vigentes.

Paralelamente surgieron otras estrategias. Por ejemplo, el PLN intentó cooptar a sindicatos beligerantes y de izquierda como la entonces Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP). La confrontación llevó al gobierno a congelar sus cuentas bancarias, decisión posteriormente condenada por tribunales nacionales y OIT (Sala Primera, Corte Suprema, voto 155-84; OIT, Comité de Libertad Sindical, Caso #1305). Esta fue una de varias ocasiones en la que sindicatos costarricenses denunciaron internacionalmente la ausencia de libertad sindical. En respuesta, en el marco de la ICC, a principios de los 90, EE. UU. estuvo cerca de sancionar comercialmente al país. En 1991 Costa Rica fue condenada por la OIT (1991) a causa del trato preferencial y discriminatorio en favor de las organizaciones solidaristas, y por la ausencia de instrumentos eficaces para tutelar la libertad sindical en el sector privado. En ese contexto la Sala Constitucional, por primera vez, dio la razón a un grupo de trabajadores bananeros despedidos por violación de la libertad sindical en el sector privado y ordenó su reinstalación. Este criterio fue sostenido solamente en otras cuatro resoluciones de la Sala durante 1993 y 1994.

En 1994 se aprobó la Ley 7360, que estableció el fuero sindical; restringió la actividad laboral de las solidaristas, y fortaleció al Ministerio de Trabajo. Con la aprobación de esta ley se retiraron las acusaciones internacionales y, desde entonces, la Sala Constitucional rechazó todo recurso de amparo relacionado con la tutela de la libertad sindical en el sector privado, con argumento de la existencia de mecanismos legales efectivos. En el sector público esta libertad se ha

seguido tutelando en el marco de recursos de amparo que reclaman la violación de derechos específicos de los empleados públicos, como el debido proceso y la estabilidad en el empleo, pero no denunciando la violación de la libertad sindical como tal. La reforma, sin embargo, ha sido ineficaz para tutelar la libertad sindical en el sector privado (OIT, 2001) y los procedimientos laborales son lentos e ineficaces (Estado de la Nación, 2001).

Así, durante los 90, se llegó a la virtual desaparición del sindicalismo y la negociación colectiva en el sector privado asalariado. Perduraron 13 convenciones colectivas acordadas antes de 1980, todas a nivel de empresa y la mayoría vinculadas al sector bananero. En el 2005, estas convenciones cubrían a unas 4000 personas, un 0,39% de los asalariados/as privados/as (Estado de la Nación, 2005).

En el sector público, y ante la prohibición de la negociación colectiva desde 1979, los conflictos se canalizaron mediante procesos judiciales arbitrales que culminaban con “laudos” en el ámbito institucional (Voto de la Sala Constitucional N.º 1696-92). Estos se prohibieron en 1992 en el marco del segundo Programa de Ajuste Estructural, dirigido a reducir el gasto público. Los laudos, junto con los salarios y las pensiones, se volvían “disparadores” del gasto público y se promovió la movilidad laboral (voluntaria y forzosa) para reducir el tamaño de la administración. Gobierno y sindicatos acordaron, entonces, que el gobierno sancionaría una ley de empleo público que regulara la negociación colectiva, los procedimientos de solución de conflictos colectivos, y la huelga. Mientras tanto, se promulgó un reglamento para la negociación colectiva, restrictivo para la negociación colectiva salarial. Los acuerdos de 1992 y otros de 1998 y 1999 fueron incumplidos: la ley de empleo público no fue promulgada, y están vigentes el reglamento de transición (y el que le sustituyó). Las estrategias sindicales fueron la negociación colectiva de hecho con entidades públicas específicas, que normalmente excluye la materia salarial (Blanco, 1990) y, al igual que en el sector privado, la denuncia por violación a derechos fundamentales ante la OIT y los EE. UU.

El asunto de las convenciones colectivas en el sector público permanece irresoluto. En el 2000 la Sala Constitución señaló como

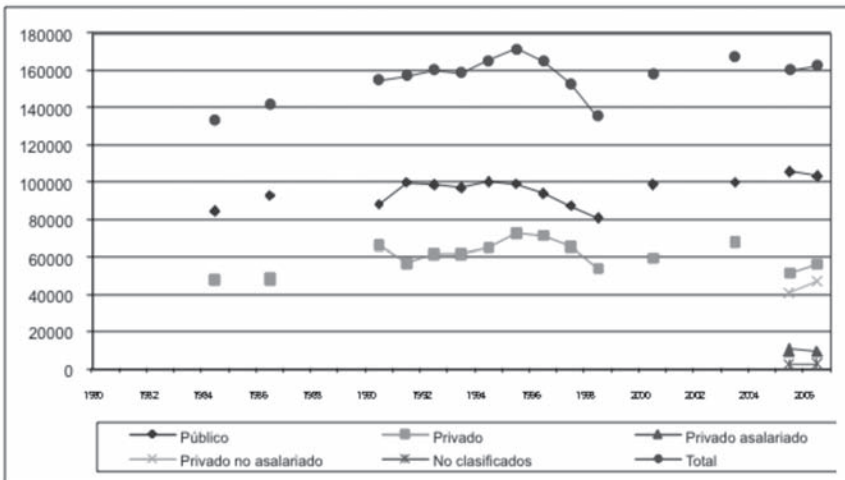
constitucionales aquellas realizadas por empleados públicos regidos por el derecho administrativo y no por un régimen estatutario de empleo público (Voto N.º 4453-2000, adicionado y aclarado por voto 9690-00). Interpretando esta resolución, la visión administrativista considera que solo pueden negociarse convenciones colectivas en empresas públicas –dado que su régimen laboral es de naturaleza privada–, a excepción de mandos superiores y órganos de control responsables de la gestión pública. En la interpretación laboralista de la OIT, se admite la negociación de convenciones colectivas en todo el sector público y solo se excluyen mandos superiores, representantes patronales y órganos de control. Ambas visiones se debaten diariamente en los tribunales, lo que genera resoluciones judiciales contradictorias y prácticas laborales erráticas. Según la misión técnica de la OIT del 2001, existe confusión e inseguridad jurídica en cuanto al derecho de negociación colectiva en el sector público, y a la validez, eficacia y constitucionalidad de las convenciones colectivas. El país, por ello, infringe el convenio 98. Mientras, la cobertura de la negociación colectiva es muy baja: un 3%, similar a Ecuador, Malasia y Taiwán, y considerablemente menor que la región, donde oscila entre 10% y 65% (OIT, 2004).

Los ámbitos formales de negociación salarial son el Consejo Nacional de Salarios (desde el período previo) y la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, creada en 1986 e integrada por ministros y representantes sindicales. El primero refleja más la definición de política salarial normalmente acordada entre empleadores y gobierno que una negociación tripartita. Si bien, por parte de los trabajadores participan sindicatos y confederaciones que poseen afiliación pública y privada, la práctica inexistencia de sindicatos en el sector privado facilita acuerdos tomados bilateralmente entre empleadores y gobierno, los cuales actualmente reflejan una política salarial restrictiva o moderada por razones macroeconómicas y de competitividad internacional. Además, las excesivas restricciones en el ejercicio de la huelga y los instrumentos colectivos de solución de conflictos, limitan la presión que los sindicatos pueden ejercer en el marco de esa negociación. En el sector público la comisión raramente ha alcanzado un acuerdo y,

cuando la alcanzó, no se cumplió. En 1995 un acuerdo incumplido motivó la primera resolución judicial favorable para un grupo de trabajadores, la cual fue contradicha por el Poder Ejecutivo y, finalmente, la propia Sala Constitucional estableció que los acuerdos eran recomendaciones no vinculantes (Voto N.º 2001-1822).

En ausencia de estimaciones oficiales, el gráfico 4 reconstruye la evolución de la afiliación sindical. La tendencia a la caída de la sindicalización se mantuvo hasta el 2000, cuando retomó su crecimiento. En el 2006, un 14% de la población ocupada estaba sindicalizada. En el sector público la proporción de trabajadores sindicalizados era muy alta (65% con las asociaciones de maestros/as). Sin embargo, en el sector privado la proporción de trabajadores asalariados sindicalizados no llegaba al 1% y era predominantemente de trabajadores/as por cuenta propia, especialmente agrícola.

Gráfico 4.  
**Costa Rica: afiliación a sindicatos activos sin magisterio según sector, 1980-2006**  
(en miles de personas)



Fuentes: elaboración propia con base en Donato y Rojas Bolaños (1987); Benavides (2004); MTSS

Con posterioridad a la crisis económica de los 80, el régimen laboral costarricense se flexibilizó a partir de erradicar la organización sindical y la negociación colectiva en el sector privado, lo que posibilitó una política de contención salarial y aumento del control del

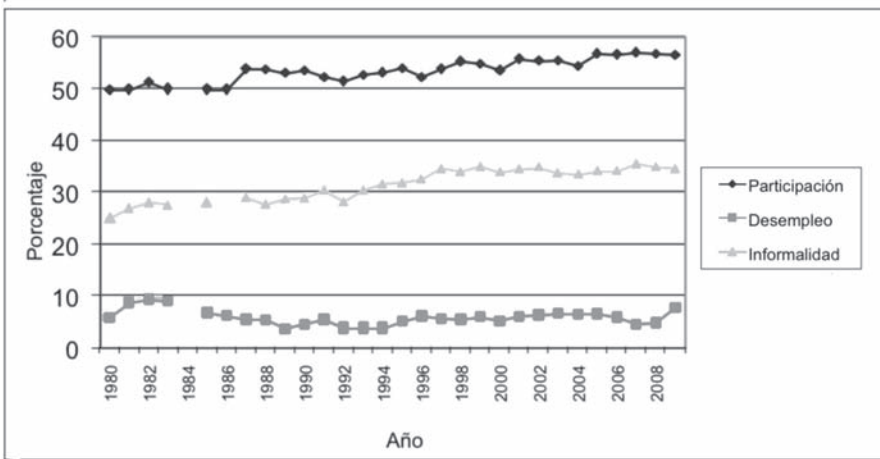
empleador sobre las condiciones de trabajo. En el ámbito normativo, sin embargo, la flexibilización ha sido marginal: básicamente se limitó a abaratar el despido disminuyendo el monto de la indemnización por despido injustificado. En cuanto a la modificación de las condiciones de trabajo, dentro de mínimos y máximos legalmente establecidos, el empleador goza de un amplio margen, siempre y cuando estas no le causen al trabajador un perjuicio considerable (salarial, profesional o geográficamente). En materia de jornadas, el Código de Trabajo establece topes máximos (diurno, nocturno y mixto), con un pequeño margen para distribuir la jornada semanal en cinco días laborales con aumento de la jornada diaria. Existe una aspiración del sector empleador para profundizar esta flexibilización, posibilitar la concentración de la jornada semanal en 4 días semanales y la jornada anual en determinados meses del año. Esta aspiración ha encontrado fuerte oposición de organizaciones sindicales y de mujeres, fundamentalmente por las consecuencias en la equidad de género, el acceso a la educación, y la salud ocupacional. También existe una aspiración empresarial por disminuir jornadas y salarios en momentos de crisis. Los proyectos de ley continúan en la corriente legislativa y su pronóstico de aprobación es incierto.

La transformación económica generó una estructura ocupacional más diferenciada, urbana, terciarizada, informalizada y con menor importancia del sector público. Junto con el estancamiento de las remuneraciones promedio, desde 1999 ha ocurrido un rápido crecimiento en la proporción y remuneraciones de personas en puestos altos (Pérez Sáinz y otros, 2002). A lo largo del período, aumentó la oferta de trabajo (gráfico 5), en gran medida debido a la mayor incorporación de mujeres al mercado laboral. La PEA femenina pasó del 22% en 1980 al 36% en el 2006. Otra fuente ha sido la inmigración internacional. Entre 1990 y el 2000 la migración de nicaragüenses se calculó en 20000 personas/año (Rosero, 2004). En el 2000 la población nacida en el exterior representaba un 7,8%, comparado con 3,8% en 1990 (Estado de la Nación, 2004).

En buena medida, por esta transformación económica, el proceso de informalización laboral causa un impacto en la flexibilización de hecho de las condiciones y formas de contratación laboral, ya

que se recurre sistemáticamente a la contratación por servicios profesionales, mediante contratos comerciales a través de personas jurídicas comerciales, por medio del “outsourcing” o externalización, subcontratación, contratación por tiempo determinado con prórrogas indefinidas, entre otras formas de precarización del empleo.

Gráfico 5.  
**Evolución de participación laboral, desempleo e informalidad, 1980-2009**



El aumento de la tasa de participación se dio junto con aumentos leves del desempleo y más grandes de la informalidad y el subempleo visible, es decir, de personas que trabajaron menos horas de las deseadas. Dicho subempleo, durante el período, ha sido el doble entre las mujeres que entre los hombres. El desempleo histórico ha sido del 5%, aunque mayor entre las mujeres que entre los hombres (por ejemplo 8.7 y 4.4%, respectivamente en 2006). Dicho nivel histórico ascendió al 10% durante la crisis de los 80, y aumentó de 4.8% a 7,8% como consecuencia de la crisis económica actual. Durante todo el período, el aumento de la informalidad ha sido mucho más significativo que el aumento en el desempleo. Si en 1980 un 25% de los ocupados trabajaban en el sector informal,<sup>8</sup> la cifra ascendió a

8 Incluye trabajadores/as de microempresas (menos de cinco trabajadores), patronos y trabajadores/as por cuenta propia no profesionales ni técnicos, trabajadores/as familiares no remunerados/as, y servicio doméstico.

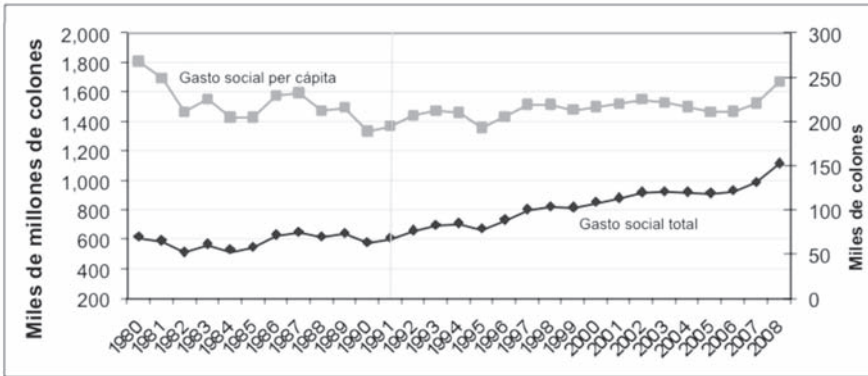
35% a fines de los 90. Con un crecimiento del 61% entre 1990 y el 2000, ha sido el sector más dinámico de la economía en la generación de empleo (Trejos, 2003).

### **Régimen de bienestar: continuidad y pérdida de calidad**

El Estado que respondió a la crisis de los 80 fue el propio del período anterior: temporalmente se detuvo la inversión y se redujeron los recursos disponibles, pero no surgieron privatizaciones ni reducción oficial de servicios. Se desplegaron dos estrategias: mantener la política social existente y crear programas compensatorios transitorios. Además de los instrumentos de recuperación salarial ya descritos, el plan contenía subsidios por desempleo, ayuda temporal en alimentos y apoyo productivo a población pobre (Villasuso en Barahona y otros, 2005). Así, la emergencia no transformó la estructura de la política social en el país, basada en cuatro grandes sectores responsables de políticas universales (educación, salud, pensiones y vivienda), y en programas focalizados financiados por FODESAF y ejecutados desde cada uno de estos sectores.

Inicialmente el gasto social sufrió un ajuste equivalente a la mitad del resto de la política pública (10 y 5%, respectivamente). En el mediano plazo, sin embargo, aún en años de crecimiento económico el gasto social fue objeto de ajuste en varios momentos y en 1990 de manera desproporcionada (Trejos, 1993). En su conjunto, el gasto público social es ahora un 48% mayor que antes de la crisis económica, y mostró una recuperación particular durante la administración Arias a partir del 2006. Sin embargo, considerado por habitante, aún no se ha recuperado ni alcanzado los niveles previos a la crisis (gráfico 6).

Gráfico 6.  
**Costa Rica: evolución del Gasto Público Social**  
(en colones del 2000)



Fuentes: Juan Diego Trejos con base en STAP, COREC II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

El financiamiento del régimen de bienestar costarricense enfrenta problemas hoy. Como los cambios institucionales generalmente se produjeron por agregación, y no por eliminación oficial de programas, surgió un aumento de funciones con menos recursos por habitante y el deterioro o paralización de la inversión se compensó solo parcialmente con financiamiento externo. Con menos recursos por persona se financia la política social pre y post-crisis, y se busca combinar la atención de viejos y nuevos riesgos sociales. Efectos significativos que tardaron unos años en hacerse evidentes y están presentes hasta hoy, fueron la caída de la cobertura educativa en secundaria y el deterioro de infraestructura y equipamiento educativo y hospitalario.

El curso de la política social durante este período, en gran medida, se explica y se refleja en la tensión entre apoyo ciudadano y subordinación de la política social a las prioridades macroeconómicas. Por un lado, la rápida superación de la crisis permitió que subsistiera la amplia base social de apoyo a los servicios públicos, producto de la generación de empleo, expansión de servicios, y movilidad social del período previo. Este apoyo se mantuvo a pesar del paulatino deterioro de las condiciones materiales de los servicios. Por ejemplo, pese a críticas a su funcionamiento, en 1988 el 70%

de la población estaba en contra de privatizar la seguridad social, y el 60% de privatizar la prestación de sus servicios. Esta opinión pública se mantuvo durante los 90 e incluso aumentó alrededor del 10% durante los últimos años (Garita, 2003). Por otro lado, la crisis amplió el espacio para visiones contrarias al Estado intervencionista (Barahona y otros, 2005) y la política social pasó a ser subsidiaria de una política económica-productiva en la cual hubo creciente consenso entre los partidos políticos en el gobierno.

Como resultado, la política social mantuvo componentes intocables, aún por quienes compartían la visión de focalización, privatización y descentralización que se expandía en América Latina, promovida por las instituciones financieras internacionales (Filgueira, 1998; Huber, 2002). Los principios establecidos en la Constitución, relativos a la universalidad, solidaridad y obligatoriedad de los seguros sociales no fueron cuestionados. Más bien se fortalecieron con una reforma constitucional que fijó el gasto social educativo en un 6% del PIB y la obligatoriedad de la educación preescolar. Los cambios en los programas se produjeron más por agregación que por eliminación. Sus características variaron según sector: en educación y salud primero se lanzaron programas de mejoramiento de servicios y luego reformas integrales del sector orientadas a mejorar cobertura. En asistencia y promoción social se creó primero una combinación de préstamos y subsidio para vivienda que luego se transformó en subsidio y que fue acompañada por la creación de otras transferencias destinadas a alimentación y asistencia escolar.

A los cambios y permanencias en los programas existentes, se agregó la creación de programas dirigidos a incluir poblaciones históricamente excluidas (como las mujeres, niños/as, personas adultas mayores, indígenas, o personas con discapacidad), y riesgos sociales nuevos o recientemente reconocidos como tales (por ejemplo, los relativos al cuidado infantil producto de transformaciones en las familias y la creciente participación femenina en el mercado laboral). Los nuevos retos han traído nueva legislación, instituciones, y programas aunque, rara vez, nuevo financiamiento. Por el contrario, las nuevas responsabilidades se han “cargado” generalmente al

presupuesto nacional, el cual ha enfrentado un creciente déficit fiscal.

FODESAF ha sido una respuesta al déficit fiscal. Primero, una creciente proporción de sus recursos fueron asignados legalmente: en 1998 las asignaciones legales alcanzaban el 78% del total del fondo (Montiel, 2001). Cuatro grandes programas focalizados absorben dos tercios del fondo: bono de la vivienda, régimen no contributivo de pensiones, comedores escolares y centros infantiles (Trejos, 2006b). Ha surgido un debate sobre la conveniencia o no de esta asignación legal de recursos: a favor están quienes argumentan que refleja una política de Estado y no meramente de cada administración de gobierno; en contra quienes argumentan que le da rigidez al gasto e impide atender cambios en las estructuras de riesgos. Segundo, gran parte del financiamiento de FODESAF no fue directamente a la población pobre, como lo prevé la ley, sino a gastos de operación que deberían ser contraparte de las instituciones. Por ejemplo, en comedores escolares, en lugar de solo financiar los alimentos, también financia a las cocineras, quienes deberían estar a cargo del Ministerio de Educación (Montiel, 2001; Trejos, 1993). Así, el fondo ha compensado parcialmente decrecientes recursos públicos producto del déficit fiscal, en particular en el gobierno central.

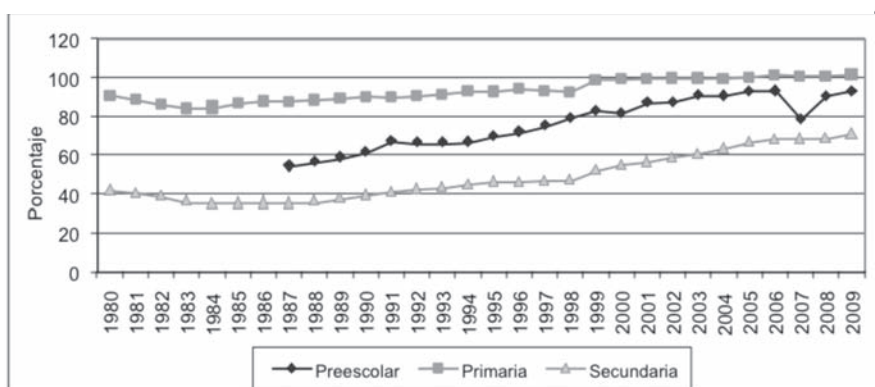
Tercero, el fondo también ha servido para reducir el déficit fiscal. Desde finales de los 80 aumentó de manera sostenida la deuda del Estado con el fondo, en particular producto de la recaudación del impuesto de ventas (del cual al fondo le corresponde un 20%). En 1997, la deuda se documentó y se transformó en bonos del Estado, aunque el endeudamiento continuó (Trejos, 2006a). Complementariamente se recurrió a préstamos internacionales cuyo uso no ha sido sistemáticamente evaluado, a pesar de representar, solo en el sector salud, más de US\$ 200 millones. Sí es posible decir que prevaleció un alto grado de ineficiencia, conflicto de intereses y corrupción. Por ejemplo, 15 años después de iniciadas las reformas, las compras privadas siguen careciendo de un sistema de contabilidad de costos (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

Aunque inicialmente marginal, se produjo una creciente participación del sector privado, en particular sin fines de lucro, en

la prestación de servicios. La ampliación de su participación fue motivo de vetos y controversias (Martínez Franzoni, 1999), pero desde mediados de los 90 surgió, más bien de facto, como se reflejó en la reforma del sector salud (Martínez Franzoni, 2005). Además, se produjo una ampliación del gasto privado, tanto como efecto directo como indirecto de los cambios en la política social. Entre los directos resaltó la creación de un pilar de capitalización individual complementario en pensiones. Entre los indirectos, el aumento del gasto privado de bolsillo en educación y salud, el cual, entre 1991 y el 2005 se duplicó. Aunque el gasto público continúa siendo varias veces mayor que el privado, ahora la tendencia es al crecimiento del segundo.

El gráfico 7 muestra la evolución de la cobertura en educación que, como legado de los 80, mostró una caída sustancial, en particular en secundaria. Aunque comenzó a revertirse de manera sostenida a partir de 1991, tendrá consecuencias en términos de inserción laboral futura y contribuciones a la seguridad social de toda una generación. Por otro lado, la educación preescolar alcanza a más del 90% de niñas/os, lo que, aunque insuficiente, dado que es a tiempo parcial, facilita la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

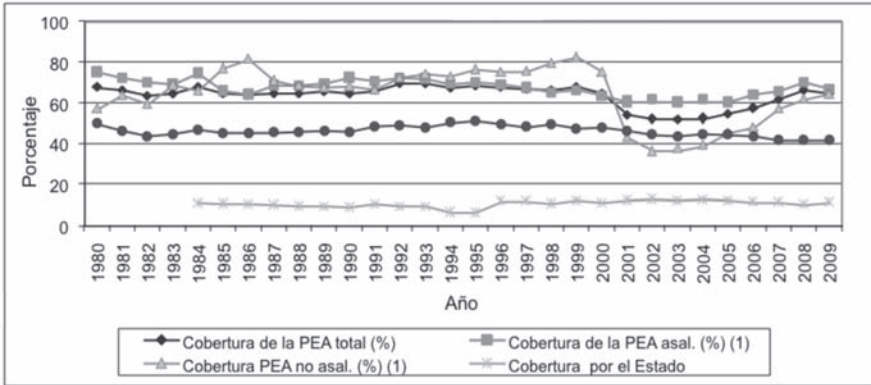
Gráfico 7.  
Costa Rica: cobertura del sistema educativo, 1980-2009



Fuente: elaboración propia con base en el MEP

En pensiones, la cobertura contributiva no recuperó sino hasta en 1999 el nivel de 1980 (50% de la PEA), resultado de la caída del aseguramiento asalariado (principalmente por evasión privada), y el muy considerable aumento del independiente (en particular a partir de la reforma de 2005). Existen, además, pensiones no contributivas para adultos mayores pobres cuya cobertura se ha mantenido estable en torno al 10%. En el año 2000 la seguridad social introdujo un sistema centralizado de información que eliminó duplicaciones en el registro de la población asegurada, lo que explica la aparente caída del aseguramiento tanto en salud como en pensiones. En 2006, el 60% de toda la población adulta mayor de 65 años contaba con una pensión. Esta proporción se mantiene entre la población pobre, un 35% procedente del régimen no contributivo y el restante de IVM y otros regímenes contributivos.

Gráfico 8.  
**Costa Rica: cobertura del Seguro de Salud, 1980-2009**



Fuente: elaboración propia con base en CCSS

En salud, la cobertura total combina aseguramiento contributivo y no contributivo. El contributivo puede ser directo (tanto asalariados como independientes) o indirecto (de familiares económicamente dependientes). Mediante cualquier modalidad, la población accede a todos los servicios de primero, segundo y tercer nivel. Como porcentaje de la PEA, la cobertura actual es del 60% (casi el 70%

entre asalariados/as y cerca de la mitad entre independientes); la familiar es de más del 40% y la no contributiva para población de escasos recursos, del 10%. En su conjunto este seguro alcanza una cobertura básicamente universal.

En términos de calidad, un indicador es la “salida” del uso de servicios públicos y el aumento de los recursos destinados a compras privadas (Martínez Franzoni, 2005). La reducción del personal en programas previamente claves, como el de atención primaria del Ministerio de Salud, acarrió numerosos problemas posteriores. Las instituciones autónomas le hicieron frente a través de interinos, contratación de horas extra, personal por servicios profesionales, entre otros mecanismos que generaron desorden y conflictos de intereses entre sectores público y privado (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003). Durante este período, aumentó el nivel de conflicto entre ciudadanía y Estado, producto del mayor reconocimiento de derechos con menores capacidades y recursos públicos para tutelarlos (Vargas Cullel en Seligson y Martínez Franzoni, 2005). Muchos de estos conflictos se canalizan institucionalmente. Por ejemplo, demandas de acceso a medicamentos costosos por parte de personas portadoras de VIH o pacientes en fase terminal se resuelven ante la Sala Constitucional, generalmente de manera favorable a los pacientes.

### **Acumulación de tensiones y límites de la heterodoxia (1998 al presente)**

Durante este período se profundizaron los conflictos de alcance nacional entre distintas visiones sobre la economía, el bienestar y el papel del Estado. Expresiones del conflicto originaron la Concertación Nacional de 1998; a la protesta callejera contra la apertura de las telecomunicaciones y la electricidad en el 2000 (“combo energético”); a la paralización nacional de transportistas en el 2004; y a la realización de un referéndum, el primero en la historia del país, mediante el cual se ratificó el CAFTA en 2007.

A partir de 1998 creció el abstencionismo electoral y cambió su perfil, producto de una combinación de descontento con la política y los políticos, y la exclusión social (Raventós y otros, 2005). También en 1998, y por primera vez, ningún candidato presidencial obtuvo

el 40% del electorado y fue necesaria una segunda ronda electoral. Además, en 2002, un tercer partido obtuvo cerca del 30% de los votos y provocó una ruptura del bipartidismo previo. Ocurrieron, así mismo, varios escándalos de corrupción vinculados al financiamiento de la política social que tuvieron su máxima expresión cuando dos expresidentes de la República, la máxima autoridad de la seguridad social, y varios jefes de instituciones y de empresas privadas proveedoras del Estado fueron llevados a la justicia. Agravando el peso simbólico del escándalo, el expresidente Calderón, acusado de corrupción con relación a la CCSS, es el hijo del fundador de la seguridad social. Estos hechos evidenciaron y, a la vez, promovieron una erosión del apoyo al sistema político (Seligson, 2002).

### **Régimen de empleo: recuperación del papel político de los sindicatos**

La política laboral previa básicamente se mantuvo con una significativa variación: surgieron procesos de negociación política nacional con participación sindical, en alianza con otras organizaciones de la sociedad civil (desde cooperativas y empresariales, hasta solidaristas y de mujeres). En 1998, el gobierno, recientemente electo por escaso margen, promovió la apertura de sectores económicos operados bajo monopolio por el Estado (como telecomunicaciones y electricidad). Para generar el apoyo social requerido, convocó a sectores sociales y productivos a discutir las propuestas en el marco de la Concertación Nacional Programática de la cual el PLN se abstuvo de participar. Se discutieron numerosos temas y se lograron algunos acuerdos. De estos solo la reforma de pensiones y la indemnización por despido injustificado (que en Costa Rica erróneamente se denomina “auxilio de cesantía”), se tradujo en una ley que fue intensamente cabildeada por gobierno, sindicatos y empresarios y que permitió una reforma innovadora en el escenario regional (Castro Méndez, 2000). Se trata de la Ley de Protección al Trabajador (2000) que creó el sistema multipilar de pensiones (véase sección 4.2) y la transformación de la indemnización por despido injustificado.

Esta última posibilitaba al gobierno hacer frente a la presión internacional por denuncias y condenas respecto del trato discriminatorio a favor de trabajadores/as organizados en solidaristas, que tenían derecho a indemnización aún ante despido justificado. Los sindicatos querían eliminar este trato discriminatorio y extender este derecho a toda la población asalariada. Ante la virtual desaparición del sindicalismo en el sector privado, al sector empresarial se le hacía innecesario mantener fondos de cesantía favorables para el solidarismo, los cuales, en promedio, conllevaban un costo adicional del 3% en la planilla. Además, el sector productivo quería generar fondos de largo plazo que permitieran un acceso al crédito en mejores condiciones que las ofrecidas por el sistema financiero nacional. Finalmente, el sector financiero tenía interés en la administración de estos fondos. Como resultado de esta confluencia de intereses se creó un “fondo de capitalización laboral”, de propiedad individual de cada trabajador/a, financiado mensual y exclusivamente por el patrono con el equivalente a un 3% de su planilla, administrado por el sector financiero público y privado, y al que las personas acceden cuando termina la relación laboral por cualquier causa o, bien, cada 5 años. Esta reforma implicó una flexibilización o abaratamiento del despido injustificado de los trabajadores (Castro Méndez, 2000).

En síntesis, a pesar de que la interlocución entre gobierno, empresarios y sindicatos ha continuado siendo restringida en materia distributiva, las reformas sustantivas, en materia de protección social, fueron construidas con participación empresarial y sindical y en alianza con otros actores como el cooperativismo. Paralelamente, existen dificultades en el régimen de empleo: gobierno y empresarios demandan mayor flexibilidad de la jornada laboral, y los sindicatos, reformas legales que tutelen los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga. El borrador de política nacional de empleo elaborado por el MTSS dice que, flexibilizando la legislación laboral, “las empresas producirían más y mejor, generando, por tanto, más y mejores posibilidades de empleo” (MTSS, 2007:19). La exigencia de reformas laborales se enmarca en las constantes denuncias ante OIT, organismo ante el cual existe el compromiso tripartito de aprobar una reforma procesal laboral, ratificar los

convenios 151 y 154 de la OIT relacionados con la tutela de la libertad sindical, e incluso la reforma constitucional para garantizar el derecho de negociación colectiva en el sector público. No obstante, estas reformas, tendentes a tutelar derechos laborales, no han sido impulsadas ni aprobadas en el escenario legislativo. El país sigue siendo, por lo tanto, objeto de conflicto ante la OIT (Goldin, 2006).

### **Régimen de bienestar: reformas negociadas**

Durante este período surgieron negociaciones que cristalizaron en acuerdos en materia de protección social. En pensiones, gobierno, empresarios y sindicatos partieron de una preocupación común en torno a su sostenibilidad financiera. El acuerdo se basó en un original diseño: el segundo pilar de capitalización individual se creó con financiamiento empresarial y reorientando contribuciones o intereses a contribuciones ya existentes. El primer pilar de reparto no se redujo, sino que se fortaleció, en particular con instrumentos no judiciales para reducir evasión y subdeclaración. El tercer pilar se mantuvo como individual, privado y voluntario, y como cuarto pilar se introdujeron medidas para fortalecer el acceso al régimen no contributivo de pensiones ya existente (Castro Méndez, 2000; Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003). Promovidas por sindicatos y apoyados por empresarios, la reforma incluyó medidas que tendieron puentes entre incluidos y excluidos de la protección social, concretamente, extendiendo la obligatoriedad de los seguros sociales al trabajo independiente en un plazo de cinco años y con contenido financiero mediante un porcentaje del superávit de varias empresas del Estado.

En la siguiente administración, nuevamente en materia de pensiones se produjeron cambios acordados en forma tripartita, concretamente en cotizaciones y montos de pensión, sin precedentes desde la creación del seguro social. Esta reforma previno el desequilibrio financiero del régimen de IVM a partir del aumento gradual de cotizaciones (0,5% dividido entre las partes cada 5 años, hasta llegar a un 3%). Además, cambió tasas de reemplazo únicas por tasas escalonadas progresivas (a mayores ingresos, menores tasas), lo cual, a pesar de permitir una reducción de costos global, arrojó un

aumento real de la tasa de reemplazo de un 80% de la población que contribuye a la seguridad social y cuyos ingresos están por debajo de los dos salarios mínimos (Martínez Franzoni, 2007).

Sin embargo, y con excepción de la extensión del seguro social a trabajadores/as independientes, financiada parcialmente por recursos públicos, el financiamiento de políticas sociales continúa en gran medida sostenido, no por medio de impuestos generales sino de las cotizaciones sociales de las personas trabajadoras formales (cuadro 1).

Cuadro 1.  
**Costos de la planilla dirigidos a programas sociales  
contributivos y no contributivos**

Detalle	% del salario
Total de las contribuciones destinadas a política social*	26
Desglose	
Seguro de Salud (Enfermedad y Maternidad) CCSS	9.25
Seguro de Pensiones (Invalidez, Vejez y Muerte) CCSS	4.75
Fondo de Capitalización Laboral	3.00
Fondo de Pensión Complementaria Obligatoria	1.50
Aporte patronal al Banco Popular (financia crédito)	0.50
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	1.50
FODESAF (entre otros financia régimen no contributivo de pensiones)	5.00
IMAS	0.50

\* No incluye el seguro de riesgos del trabajo, una póliza colectiva por empresa y que depende de la profesión u oficio.

Fuente: Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2001.

La mayor parte de estas asignaciones provienen del período 1950-1980, no así la relativa a la licencia por maternidad, establecida en 1995. Propició que, durante los cuatro meses de licencia, las trabajadoras reciban salario (y ya no subsidio por incapacidad) y que, por lo tanto, continúen cotizando para su pensión. El patrón cubre un costo del 88.23%. Además, si sustituye a la mujer con licencia por

maternidad, debe cancelar el salario completo y las contribuciones de esta segunda persona, lo que conlleva, como efecto negativo, el despido de mujeres sin reconocimiento de derechos laborales. Más allá de estas licencias, la alta dependencia de la planilla laboral para el financiamiento de la política social genera tensiones en el marco de un modelo de desarrollo que durante los últimos años ha impulsado al sector productivo –especialmente al de menor tamaño y que representa la mayor proporción de establecimientos– a reducir costos de producción para poder competir (Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2002).

La necesidad de una reforma fiscal ha sido un tema recurrente. Costa Rica es uno de los Estados con mayores funciones de América Latina y una carga tributaria, sin considerar la seguridad social, que se ha mantenido en el 13% del PIB (Seligson y Martínez, 2005). El último intento de reforma integral sucedió durante la administración Pacheco (2002-03); se originó en sectores sociales y productivos y originó un interesante proceso de diálogo social. Como producto de su institucionalización legislativa, dicho diálogo promovió un exitoso y progresivo plan de contingencia fiscal, aunque fracasó en la reforma estructural (Martínez Franzoni, 2005). La reducción de los costos del trabajo no estuvo, sin embargo, planteada, ni en esa ni en otras negociaciones durante el período. Más bien, el ajuste de los costos ha ocurrido mediante el estancamiento de los salarios y la informalización (es decir, reducción de costos de facto antes que de derecho) de la producción.

Mientras, la política social, en particular aquella dependiente del gobierno central, es objeto de una política presupuestaria restrictiva. Desde el 2000 las transferencias a FODESAF se redujeron en 79.2%. El aporte del 20% del impuesto de ventas se ha estado incumpliendo desde los 80. En el 2000 el gobierno le giraba a FODESAF alrededor de la mitad de lo que le correspondía, pero en los últimos años ni siquiera se documenta la deuda del gobierno con FODESAF por ese rubro (Estado de la Nación, 2006). No se cuenta con estudios que conduzcan a distinguir el efecto de las decisiones del Ministerio de Hacienda del efecto de las debilidades propias de la gestión de cada entidad. Lo cierto es que Hacienda gira menos de

lo legalmente establecido, menos de lo programado, y gran parte de las transferencias se realizan hacia finales del año fiscal (incluso en los últimos días del año) por lo cual la entidad enfrenta dificultades para ejecutar los recursos recibidos (Estado de la Nación, 2006). Por esta vía, de facto se transforman políticas y se debilitan capacidades técnicas e institucionales.

La adecuación de la política social a la nueva estructura de riesgos es difícil de evaluar. Requeriría ser analizada, al menos, en función de los cambios demográficos y la creciente participación laboral de las mujeres. Por ejemplo, en materia de servicios de cuidado, se han logrado algunos avances. Algunos de estos logros son producto de políticas conciliatorias, no tanto por sus objetivos, como por sus efectos. Primero, ha surgido un crecimiento extraordinario de la matrícula en preescolar. En segundo lugar, desde los 70 el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud ofrece varias modalidades que atienden un número considerable de niños/as<sup>9</sup>. Un estudio reciente señala que entre 1988 y el 2004 este programa mostró filtraciones hacia sectores de ingresos medios (Morales en Román, 2007), lo cual sugiere una creciente demanda de este tipo de servicios por parte de madres trabajadoras de sectores medios. Debería complementarse con un estudio relativo a la suficiencia de los servicios sociales dirigidos a la creciente población adulta mayor.

### **Síntesis y perspectivas**

Costa Rica tiene hoy un modelo social con alta presencia relativa del Estado en el manejo de riesgos. Entre 1950 y 1980 la política social se expandió constantemente, en directa consonancia con un crecimiento económico con base en la producción, orientada esta en su mayor parte hacia el mercado interno. Régimen laboral y régimen social fueron promovidos “desde arriba” y en el marco de una clara sinergia entre sí, y con una estrategia económico-productiva con vocación distributiva. El resultado fue una creciente asalarización de la fuerza de trabajo, con ingresos crecientes y alta centralidad de la planilla en el financiamiento de la política social. Ante la crisis económica de los 80, la intervención estatal en ambos regímenes fue

---

9 Aunque se carece de datos actualizados de cobertura.

la propia del Estado previo a la crisis: se desplegaron instrumentos para la recuperación salarial, programas de compensación social, y amortiguación del ajuste en los programas sociales.

A partir de los 80 se promovieron cambios según se trate del régimen de empleo o del de bienestar. Los legados históricos en gran medida explican la relativa autonomía entre la reorientación económico-productiva y la inercia de la política social. La creciente clase media y la movilidad ascendente generada en el período previo tornó impensable su reforma radical. En cambio, la transformación productiva conllevó un cambio cualitativo en la dinámica de los salarios –que se distanciaron del ritmo de crecimiento económico y se estancaron luego de haber sido crecientes en el período anterior. En ninguna de las nuevas actividades dinámicas existen arreglos corporativistas como los tradicionales del café, que obliguen a redistribuir los beneficios del crecimiento de manera más amplia. Se carece, además de fuertes, organizaciones sindicales o de instrumentos laborales eficaces, que velen por los intereses de los trabajadores e impongan reglas distributivas. Por último, el modelo de desarrollo actual carece de vínculos fuertes con el mercado interno, que generen un interés empresarial por activar la capacidad de compra de los consumidores locales (Vargas Cullel, 2007).

El régimen de bienestar evidencia tensiones entre la búsqueda por recuperar la institucionalidad previa a la crisis, basada en el universalismo y la complementariedad entre programas universales y selectivos; e intentos por reorientar la política social en la dirección de mayores grados de subsidiariedad, focalización, privatización y descentralización. Estas tensiones se expresaron en forma global y con particularidades en los diversos sectores, lo que motivó una combinación de permanencia, agregación de nuevos programas, y deterioro de recursos y capacidades. El resultado es una política social debilitada que ha aumentado su progresividad principalmente a costa de la “salida” de sectores medios del uso activo de los servicios públicos –es decir, que estos sectores medios recurren menos que antes a los servicios públicos– y no de un aumento de su efectividad. Paradójicamente, ocurre en un contexto político de renovadas expectativas sobre el papel del Estado para tutelar derechos

ciudadanos (Estado de la Nación, 2001), paralela a capacidades deterioradas. La política social actual no tiene la fortaleza del intervencionismo del modelo social previo a la crisis, ni instituciones reguladoras efectivas y capaces de lidiar con la creciente incursión de la inversión privada en salud y educación (Seligson y Martínez Franzoni, 2005; Barahona y otros, 2005). Paralelo a la pérdida de capacidades institucionales y el deterioro de su base fiscal ligado al estancamiento de los salarios, el régimen de bienestar debe afrontar nuevos retos como la creciente informalización del mercado de trabajo y la inserción laboral femenina. Estos, entre otros cambios en la estructura de riesgos, demandan respuestas que la política social ha sido lenta en proveer.

Desde fines de los 90 las autoridades políticas han hecho sucesivos intentos por realinear políticas –o recuperar sinergias –entre políticas económico-productiva y laboral a través de una mayor flexibilidad y reducción de los costos del trabajo. Si bien una economía exportadora no necesariamente debe basarse en la reducción de costos del trabajo –como bien lo mostró Costa Rica durante la segunda mitad del siglo pasado– las últimas administraciones de gobierno y, en particular la actual, así lo han propuesto.

La economía costarricense está ya muy abierta y la ratificación del CAFTA con los EE. UU. no implica mayores cambios en las condiciones de acceso del país a ese mercado. Sin embargo, sí altera la capacidad del Estado de intervenir en la economía, sobre todo, de definir políticas orientadas a la producción para el mercado interno, en particular aunque no solo, agrícola. Más allá de la eliminación total de aranceles para las importaciones de los EE. UU., el CAFTA conlleva la apertura de monopolios públicos y un amplio conjunto de medidas no comerciales con directas consecuencias para el régimen de bienestar. La reciente ratificación de este tratado parece inclinar la balanza hacia una variedad de capitalismo “a la chilena”, es decir, neoliberal en lo económico con intervencionismo estatal en materia social (Sheahan, 2002).

Mediante este camino la sinergia entre régimen de bienestar, régimen de empleo y política económico-productiva conllevaría una política social mas orientada a la formación de capital humano,

menos dada a la protección colectiva de riesgos, y menos sujeta a la planilla laboral.

Es indiscutible que el país se encuentra ante una encrucijada acerca de qué hacer con su modelo social. Más aún, parecería estar tocando el límite de lo que es posible hacer sin realinear régimen de empleo y régimen de bienestar, entre sí y con la estrategia económico-productiva. Más allá de la coyuntura política, un fortalecimiento del modelo social a partir de este realineamiento de políticas, cualquiera que sea la dirección que tome, esta aún lejos de avizorarse.

## **Bibliografía**

- Baker, J. (1978): *La Iglesia y el Sindicalismo en Costa Rica*, (Editorial Costa Rica).
- Barahona, M.; Ludiwg, G. y Castro, C. (2005): “Política social y reforma social “a la tica”: un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica”, *UNRISD Política pública y desarrollo*.
- Barahona, M., Sauma P. y Trejos J.D. (1999): La política social costarricense y las reformas económicas 1983-1998, en Carlos Conejo, Henry Mora y Juan R. Vargas (compiladores): *Costa Rica hacia el siglo XXI: balance de las reformas económicas 1983–1998*. (Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA).
- Benavides, F. (2004): *Estadísticas sobre los sindicatos activos en Costa Rica, mayo del 2000 a abril del 2003*, (San José: MTSS).
- Blanco, M. (1997): *Informe sobre la Situación de la Libertad Sindical en Costa Rica*.
- . (1993): *Auxilio de cesantía y ajuste estructural*, (San José: ANEP/ICAL).
- . (1990): “La negociación colectiva de facto en la administración pública costarricense”, *Revista Debate Laboral*, Año III, N.º 6.
- Castro Méndez, M. (2000): *Reforma de pensiones y transformación del auxilio de cesantía en Costa Rica: Un análisis desde la perspectiva sindical*, (Oficina Internacional del Trabajo).

- \_\_\_\_\_. (2001): *Estudio sobre el derecho del trabajo de Costa Rica. Comentarios sobre la situación de la libertad sindical*, (Estudio realizado para ANEP-COSIBA-FETRAL-CTRN).
- Castro Méndez, M. y Martínez Franzoni, J. (2006): *El TLC con los Estados Unidos y el empleo*, (San José: ANEP).
- Donato, E. y Rojas Bolaños, M. (1987): *Sindicatos y política económica, 1972-1986*, (San José: Alma Máter).
- Estado de la Nación. (varios años): *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*, (San José: Programa Estado de la Nación).
- \_\_\_\_\_. (2001): *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, (San José: Programa Estado de la Nación).
- Filgueira, F. (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada”, en Brian Roberts (ed.): *Ciudadanía y política social*, (San José: FLACSO/SSRC).
- Garita, N. (2003): “Opiniones y valores en la Costa Rica de hoy”, *Reflexiones*, volumen 82, número 1, páginas 57-70.
- Goldin, A. (2006): Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina. Ponencia presentada en la *IILS Research Conference sobre “Decent Work, Social Policy and Development”*, (OIT. Ginebra, 29 de noviembre y 1 de diciembre).
- Herrero, F. y Durán, F. (2001): “El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N.º 109, (Santiago: CEPAL, Proyecto CEPAL/GTZ).

- Huber, E. (2002): Conclusion: Actors, Institutions and Policies, en Evelyn Huber (ed.): *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, (University Park, PA: Penn State Press).
- Keith Bonilla, G. (2007): Dirigente sindical ex integrante del Comité Central del Partido Vanguardia Popular. *Entrevista*, (San José, Costa Rica).
- Martínez Franzoni, J. (2007): Costa Rica's Pension Reform: A Decade of Negotiated Incremental Change, en Stephen J. Kay and Tapen Sinha (eds.): *Lessons from Pension Reform in the Americas*, (New York: Oxford University Press -en prensa-).
- . (2005): “Salud en Costa Rica: una década de reformas y mercantilización de servicios”. Elaborado para la conferencia *Latin American perspectives on public health*, (Toronto: Universidad de Toronto).
- . (2005): Participación ciudadana y pacto fiscal: el papel de la Tercera República, en Doris Osterloff (ed.): *Política Fiscal para el Desarrollo*, (San José: CEDAL).
- . (1999): “Poder y alternativas: las agendas internacionales en las reformas del sector salud en Costa Rica, 1988-1998”, *Anuario Centroamericano de estudios sociales*, Vol. 25, N.º 1. págs. 159-182.
- Martínez Franzoni, J. y Mesa-Lago, C. (2003): *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica*, (San José: Fundación Friedrich Ebert).
- Montiel, N. (2001): *Rol del FODESAF en la superación de la pobreza en Costa Rica*, (Informe final de investigación. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica).

- MTSS. (2007): *Plan Nacional de Empleo (PLANE)*, (San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- . (2006): *Dirección General de Planificación y Departamento de estudios e informática, con base en datos del Departamento de Organizaciones Sociales*, (Estadísticas de sindicalización correspondiente a varios años).
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2004): *Organizarse en pos de la justicia social*, (Ginebra: OIT).
- . (2001): *Informe sobre la misión de asistencia técnica realizada en Costa Rica*, (Ginebra: OIT).
- . (1991): “Informe sobre el Solidarismo en Costa Rica”, *Revista Debate Laboral*, Año IV. N.º 8-9.
- PROCOMER. (2007): *Anuario estadístico de exportación*, (San José: PROCOMER).
- Pérez Sáinz, J. P.; Andrade-Eekhoo K.; Bastos, S. y Herradora, M. (2004): *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*, (San José, Costa Rica: FLACSO/CEPAL).
- Raventós, C. y otros. (2005): *Abstencionistas en Costa Rica ¿quiénes son y por qué no votan?*, (San José: Universidad de Costa Rica).
- Román, I. (2007): “Principales tendencias en materia de desigualdad y pobreza en Costa Rica: 1950-2005”, -Reporte preliminar de investigación-, *Poverty reduction and policy regime*, UNRISD.
- Rosenberg, M. (1983): *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*, (San José: Editorial Costa Rica).

- Rosero-Bixby, L. (2004): Situación demográfica general de Costa Rica, en López, Grettel, Herrera Reinaldo (ed.): ***Evolución Demográfica de Costa Rica y su Impacto en los Sistemas de Salud y Pensiones***, (I Jornada Anual, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica).
- \_\_\_\_\_. Costa Rica, en ***Demografía y epidemiología en Costa Rica***, (San José: Asociación Demográfica Costarricense).
- Sandbrook, R., Edelman, M., Heller, P., and Teichman, F. (2006): ***Social Democracy in the Global Periphery: Origins and Prospects***, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Schifter, J. (1985): ***La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica***, (EDUCA).
- Seligson, M. (2002): “Trouble in Paradise: The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999”, ***Latin American Research Review***, 37 (Spring):160-85.
- Seligson, M. y MartínezFranzoni, J. (2005): Limits to Costa Rican Heterodoxy: What Has Changed in the Switzerland of Central America? Ponenciapresentada en ***The Politics of Democratic Governability in Latin America: Clues and Lessons***, (Kellogg Institute, University of Notre Dame. October 7-8).
- Sheahan. (2002): Alternative Models of Capitalism in Latin America, en Evelyn Huber (ed.): ***Models of Capitalism: Lessons for Latin America***, (University Park, PA: Penn State Press).
- Solís, M. (1992): ***Costa Rica:¿Reformismo socialdemócrata o liberal?***, (San José, Costa Rica: FLACSO).
- Trejos, J. D. (2006a): Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales. Ponencia preparada para el ***Decimosegundo Informe del Estado de la Nación***.

- \_\_\_\_\_. (2006b): ¿A quién beneficia el gasto público social en Costa Rica?, Ponencia preparada para la *IV Jornada anual de la Academia de Centroamérica*. San José, diciembre 2006.
- Trejos, J. D. (2003): *Evolución de la Estructura de la Fuerza de Trabajo en Costa Rica*. Con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. (1993): Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza: instituciones, programas y recursos, en Dagmar Raczinsky (ed.): *Estrategias de combate a la pobreza*, (Santiago de Chile: CIEPLAN/BID).
- UNDP. (2006): *Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, (Human Development Report. Geneva: UNDP).
- Vargas Cullel, J. (2007): “Estructura institucional del Estado y redistribución social en Costa Rica”. Reporte preliminar de investigación”, *Poverty reduction and policy regime*, UNRISD.