

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las
Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano

México, D. F., 31 de marzo a 2 de abril de 1981

Documento Informativo No. 5

COSTA RICA: LAS POLITICAS DE DISTRIBUCION Y REDISTRIBUCION DEL INGRESO
EN LA DECADA DE LOS AÑOS SETENTA

Documento preliminar preparado por el Sr. Juan Diego Trejos S. de la Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

COSTA RICA: LAS POLITICAS DE DISTRIBUCION Y REDISTRIBUCION
DEL INGRESO EN LA DECADA DE LOS 70

-Preliminar-

Preparado por el Lic. Juan Diego Trejos S. de la Universidad de Costa Rica,
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas en el marco del Proyecto
CEPAL/PNUD sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en
el Istmo Centroamericano.

Marzo 1981

INDICE DE CONTENIDO

	Página
1. Introducción	1
2. Fases del Proceso de Apropiación de Ingresos	1
3. Las Areas de Intervención de la Política Económica	4
4. Políticas Distributivas del Ingreso	7
4.1 Mercado de Factores	7
4.2 Propiedad y Control de los Activos	20
4.3 Mercado de Bienes	45
4.4 Estado de la Tecnología	50
5. Políticas Redistributivas del Ingreso	55
5.1 Los Impuestos	55
5.2 Suministro Público de Bienes de Consumo	63
5.3 Intervención en los Mercados de Bienes	72
BIBLIOGRAFIA	77

COSTA RICA: Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en la década de los 70*

Juan Diego Trejos S.

1. Introducción

El presente informe se enmarca dentro de las actividades de apoyo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) al proyecto regional denominado "Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano (RLA/77/018-PNUD-CEPAL)

Se pretende con este trabajo completar la actividad 3.1.1 del Programa de Trabajo propuesto para Costa Rica, esto es: realizar un análisis de las políticas de distribución y redistribución del ingreso. No obstante, este informe tiene aún carácter preliminar y parcial. Es preliminar pues está sujeto a correcciones de contenido; es parcial, pues no incluye la totalidad de las políticas pertinentes, no analiza toda la información recopilada y no realiza una evaluación global del impacto de las políticas aplicadas.

2. Las fases del proceso de apropiación de ingresos

La distribución de los ingresos generados en la actividad económica del país puede hacerse explícita analizándola como si ocurriera en tres fases sucesivas: generación, apropiación y distribución..

* Documento preliminar sujeto a modificaciones de fondo y de forma.

a) Generación: En esta primera etapa, los ingresos son generados en el proceso productivo y fluyen hacia los distintos factores productivos como retribución de los servicios prestados en la producción. Lo que le corresponde a cada uno de ellos dependerá del grado de utilización de los mismos así como de los precios pagados por su servicio, esto es, de los resultados del funcionamiento de los mercados de factores. En forma simplificada podemos englobar en dos grandes grupos los factores productivos: trabajo y capital, y la distribución del ingreso generado entre ambos factores se conoce comúnmente como la distribución funcional del ingreso^{1/}.

En la práctica, aún a este nivel de agregación surgen problemas para separar lo que es retribución al capital y lo que corresponde a remuneraciones al trabajo. Para aquellas personas que trabajan en forma independiente y son propietarios de sus negocios, las utilidades netas que obtienen remuneran en parte servicios del trabajo proporcionados por el empresario al proceso de producción (aún cuando este trabajo sea de una clase a la que sería posible aplicar trabajo asalariado) y en parte constituyen una remuneración (de carácter residual) por sus derechos de propiedad sobre el patrimonio neto de la empresa y sobre la misma como unidad productiva, no existiendo un criterio preciso para separar estos dos componentes. En forma similar, debería distinguirse y separarse dentro de la remuneración al trabajo, lo que corresponde al trabajo propiamente de lo que sería una retribución al capital humano incorporado en la persona.

b) Apropiación: En esta segunda fase, la mayor parte de los ingresos correspondientes a los distintos factores son apropiados por las personas en su carácter de propietarios de los factores^{2/} o de titulares de una transferencia del Gobierno. De esta manera, la persona perceptora de ingresos puede tener hasta tres tipos distintos de ingreso:

1/ Los factores productivos se deberían considerar en forma más desagregada. De esta manera sería útil descomponer el factor trabajo en un conjunto de factores productivos diferentes en función de su calificación y ocupación y considerar que existe un mercado particular para cada uno. En la misma dirección, el factor capital podría separarse según su carácter de financiero o real y dentro de este último destacar por su particularidad e importancia, la tierra.

2/ Las utilidades no distribuidas de las sociedades de capital son un ejemplo

- i) Ingresos de participación o ingreso primario: corresponden al total de ingresos que reúne un perceptor individual por su participación directa en la producción y están constituidos por los sueldos y salarios recibidos más las utilidades netas que le pueden corresponder como propietarios de empresas personales.
- ii) Ingresos de la propiedad: son los ingresos obtenidos en virtud de la tenencia de activos financieros o de la propiedad de activos reales y otros activos no físicos como derechos de autor y de patente. Con forman este tipo de ingresos los dividendos, los intereses y los alquileres^{1/}.
- iii) Ingresos de transferencias: representan el conjunto de ingresos provenientes principalmente aunque no exclusivamente del Gobierno. Estas pueden ser de carácter contractual. Como las prestaciones de la seguridad social y las anualidades de seguros de vida, o de carácter no contractual, como las becas y las donaciones. Estas últimas pueden provenir de organismos públicos (prestaciones de asistencia a los empleados no basados en fondos especiales), de instituciones privadas sin fines de lucro (ayudas para la ampliación de estudios, donaciones), de las empresas (prestaciones de asistencia a los empleados no basadas en fondos especiales) y de otras personas residentes o no residentes (donativos, remesas de emigrantes)

Por lo anterior, el ingreso total que finalmente se apropian los distintos perceptores será menor que el ingreso total que se generó en el proceso productivo y su distribución entre los perceptores se conoce como la distribución personal del ingreso.

...viene nota anterior

de los ingresos del capital que no fluyen directamente hacia sus propietarios. El Gobierno también es propietario de medios de producción, por lo que las retribuciones a los mismos tampoco llegan directamente a las personas.

- 1/ Dentro de este concepto se incluyen los alquileres imputados de las viviendas ocupadas por sus propios dueños, ya que se considera que el ingreso obtenido de la ocupación de la vivienda se asemeja más al ingreso de la propiedad que el ingreso obtenido de las empresas, lugar donde es ubicado este tipo de ingresos en las estadísticas de producción.

c) Redistribución: En la etapa final, los ingresos de los individuos son reapropiados por las unidades familiares de las que forman parte para ser utilizadas a través de los planes comunes del gasto. Sin embargo, los miembros de la unidad familiar no fusionan necesariamente la totalidad de los ingresos personales. Ciertos gastos de consumo y planes de ahorro los pueden realizar por separado, utilizando para ello una parte de sus ingresos personales. No obstante, la desagregación de los ingresos personales con el objeto de considerar por separado la parte fusionada y la parte segregada de la unidad familiar escapa a las posibilidades estadísticas corrientes y algo similar ocurre con el comportamiento del consumo. Por esta razón conviene considerar que los ingresos personales de los miembros de la unidad familiar se fusionan en su totalidad y que, en consecuencia, el ingreso familiar resulta constituido por la suma de los ingresos personales de los miembros perceptores de ingresos.

La estructura distributiva considerada en esta fase del proceso de apropiación de ingresos se denomina distribución del ingreso familiar y en este caso, el ingreso total apropiado será igual al ingreso total redistribuido, dependiendo del momento en que se considere el efecto fiscal neto del Gobierno.

3. Las áreas de intervención de la política económica^{1/}

Dado que el nivel y crecimiento del ingreso de los distintos grupos de la sociedad se determinan como parte de un proceso económico global, los gobiernos tienen una serie de posibilidades para intervenir a través de la política económica en diferentes momentos del proceso y una amplia gama de instrumentos. Dependiendo de este momento, las políticas pueden llamarse distributivas o redistributivas^{2/}.

^{1/} La idea de utilizar para el análisis las áreas de intervención más que los instrumentos de intervención resulta más útil para nuestros propósitos y ha sido tomada del capítulo IV del libro de Hollis Chenery y otros, "Redistribución con Crecimiento", (Madrid: Editorial Tecnos SA, 1976), p. 105-126.

^{2/} En la práctica algunas políticas serán de difícil ubicación por poseer características de ambos tipos, con lo cual es de esperar la existencia de políticas de carácter mixto.

a) Las políticas distributivas serán aquellas que modifican las condiciones determinantes de la repartición original o primaria del ingreso. Estas se concentran alrededor de las fases de generación y apropiación de los ingresos y el Gobierno dispone de áreas de intervención como las siguientes:

- i) Los mercados de factores: ya que es ahí donde se determinan los precios, los niveles de utilización y los ingresos de los factores.
- ii) La propiedad y el control de los activos: ya que ello determina la forma en que los ingresos de los factores se distribuyen entre las personas.
- iii) Los mercados de bienes: desde el punto de vista de la producción ya que la composición de la demanda final por bienes afectará la estructura de la demanda por factores, y por lo tanto, la utilización y el ingreso de los mismos.
- iv) El estado de la tecnología: gracias a que este determina el nivel de producción total y el grado de sustitución entre factores.

b) Las políticas redistributivas serán aquellas que conllevan modificaciones en la fase final de la distribución del ingreso y como áreas de intervención de la política económica se pueden mencionar:

- i) Los impuestos del ingreso personal y la riqueza: ya que operan sobre la distribución familiar del ingreso como un correctivo fiscal al ingreso determinado en el mercado.
- ii) El suministro de bienes de consumo público o transferencias directas realizadas por el Estado: que complementan los patrones de distribución del ingreso después de los impuestos y junto con ellos determinan el impacto fiscal neto sobre la distribución familiar del ingreso.
- iii) Los mercados de bienes: desde el punto de vista de las características de consumo de algunos bienes y considerando que la distribución del ingreso determina directamente la demanda por bienes a través de los patrones de consumo.

En lo que sigue se hará un breve recuento de las distintas políticas distributivas y redistributivas tomadas por los gobiernos en la década de los 70. Al respecto, si bien es cierto que en casi todo este período se planteó una distribución más equitativa del ingreso como un objetivo nominal^{1/}, no es del todo claro que este se haya convertido en un objetivo real, esto es, como un objetivo considerado efectivamente por los que toman las decisiones, tanto en los medios como en el fin, o en todo caso como un objetivo real - prioritario de la estrategia de desarrollo seguida. Esto no significa que el Gobierno no haya tenido políticas, lo que significa es que éstas no han sido implementadas como parte de un programa coherente, y si bien ex post es posible identificar el tipo de programa a que condujo el tipo de políticas específicas de un gobierno, esto no revela necesariamente la intención ex ante del Gobierno. No es de extrañar por lo tanto, la aparición de políticas contradictorias en cuanto al objetivo redistributivo de ingresos se refiere.

1/ En realidad, este objetivo se vuelve explícito en el plan de desarrollo 1974/78 en donde uno de los objetivos de la estrategia es el cierre de la brecha social y la reducción del desempleo. Anteriormente este objetivo quedaba implícito en el objetivo más general del crecimiento máximo del producto nacional, es decir, el país se movía aún dentro de las estrategias centradas en el crecimiento del producto, tan de moda a partir de la década de los 50. El Plan de Desarrollo Actual (78/82) pone mayor atención en los grupos pobres, estableciendo como un objetivo básico: el mejoramiento socioeconómico permanente de los grupos marginados, a través del otorgamiento de servicios sociales y garantizándoles un mayor acceso a la propiedad de los factores productivos. Estamos entonces ante un plan que en su forma se aproxima a las denominadas estrategias basadas en las Necesidades Básicas Véase: OFIPLAN: "Previsiones del Desarrollo Económico y Social 1964-1972 y planes del sector público" (San José: OFIPLAN, 1970); OFIPLAN: "Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia y Plan Global" (San José: OFIPLAN, 1974) y OFIPLAN: "Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982: Gregorio José Ramírez" (San José: Imprenta Nacional, 1979).

4. Políticas Distributivos del Ingreso

Para el análisis de estas políticas y tal como se mencionó previamente, éstas serán estudiadas dentro de las cuatro áreas de intervención definidas, a saber: mercado de factores; propiedad y control de activos; mercado de bienes y estado de la tecnología.

4.1 Mercado de Factores:

La intervención directa en el mercado de los factores para promover una mayor utilización de la mano de obra descanza en la manipulación de los precios relativos de los factores. El sustento teórico de estas acciones se encuentra en la teoría neoclásica del empleo y la distribución funcional del ingreso entre los factores, la cual enfatiza la relación entre productividad marginal y salarios. Se parte de que existen una serie de distorsiones en los precios relativos de los factores que conducen a una subvaluación del precio del capital y a una sobrevaluación del costo del trabajo. Por lo tanto medidas tendientes a reducir el precio del trabajo en relación al del capital alentarían una mayor utilización del trabajo y tendrían un efecto favorable en el crecimiento del producto, en el empleo y en la distribución del ingreso.

La reducción del precio relativo del trabajo podría lograrse ya sea disminuyendo el precio real del trabajo o aumentando el precio real del capital. Lo primero podría alcanzarse por dos caminos: reduciendo el salario real o reduciendo el costo para los empleadores. Si bien es cierto estas políticas pueden tener algún éxito, éste dependerá de una serie de limitaciones que se explicitarán seguidamente.

a) Reducción del salario real: Las políticas tendientes a reducir el precio del trabajo se concentran normalmente en la abolición de las legislaciones sobre salarios mínimos; en la reducción del poder de negociación de los trabajadores especialmente debilitando las convenciones colectivas y evitando políticas de salarios altos en sectores estratégicos para evitar el establecimiento de tendencias.

Si bien es cierto que estas políticas pueden tener algún éxito en la generación de empleo, su impacto redistributivo es incierto. Aún en el mundo neoclásico de dos factores y desempleo de la mano de obra, el efecto redistributivo positivo dependerá de que la elasticidad de sustitución técnica entre factores supere la unidad. Si la elasticidad de sustitución es menor que uno, la participación de los salarios en el ingreso total disminuirá y existe la posibilidad de que los salarios totales también disminuyan, si el aumento en el producto no compensa la disminución de su participación.

Al depender el éxito de éstas políticas de las condiciones tecnológicas, deben conocerse éstas empíricamente; pero la argumentación presentada sugiere - que para algunos sectores, el efecto redistributivo puede ser muy pequeño^{1/}.

b). Reducción del costo del trabajo para el empleador: estas políticas tienden a reducir el costo para los empleadores sin una reducción directa en los salarios pagados y ejemplos de ellas son los subsidios al trabajo y la eliminación de los impuestos a las planillas de pagos. El impacto en el empleo y la distribución del ingreso sería similar al caso anterior y dependerá por lo tanto de las condiciones tecnológicas de la productividad y sustituibilidad de los factores.

Si bien es cierto que estas políticas tienen ventajas con respecto a los precedentes pues no involucran reducciones en los salarios en forma directa, ellas introducen un elemento adicional: presión sobre el presupuesto gubernamental. Tanto el pago de subsidios como la reducción de impuestos implican un costo en el presupuesto y estos deberían compararse con los beneficios distributivos dados por el incremento en el empleo.

1/. Distintos estudios empíricos han encontrado elasticidades de sustitución mayores que cero pero menores que la unidad. Véase H. Chnery y otros, op. cit., p. 108. Estimaciones preliminares para Costa Rica sitúan el coeficiente de sustitución para una función agregada entre cero y uno dependiendo de la forma de la función de Producción. Fernando Naranjo. "Cambio Tecnológico y la función de producción agregada. El caso de Costa Rica". (San José: IECES, 1971), p. 28-32.

Un rápido repaso a la política de salarios aplicada en el país en la década de los 70 muestra principios orientadores muy diferentes a los enunciados previamente. En realidad hasta 1973, la política de salarios jugó un papel pasivo, motivado por la evolución económica favorable que permitió aumentos en los salarios reales^{1/}.

La política de salarios se limitó a medidas aisladas e independientes entre sí en el ámbito de los salarios mínimos y de los salarios en el sector público^{2/}. Sin embargo, la dinámica económica permitió un mejoramiento en la distribución funcional del ingreso ya que la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional creció continuamente hasta 1972 para declinar levemente en 1973^{3/}. Es de esperar que esta evolución de los salarios tuviere un efecto favorable en la distribución del ingreso por varias razones. Por un lado, al favorecerse los asalariados, quienes se concentran en los estratos medios de la distribución, se produce un mejoramiento de las capas medias de la distribución de los ingresos. Por otro lado, el aumentar la participación de los asalariados en el ingreso nacional, significa que los salarios reales han crecido por encima del crecimiento de la productividad media, esto es, que han captado los frutos de crecimiento en forma más que proporcional, con lo que los grupos no asalariados, predominantemente ubicados en los extremos de la distribución, pierden participación en el ingreso. Las estadísticas disponibles indican que hacia 1971 la tendencia seguida en la distribución del ingreso era de un mejoramiento general originado en un mejoramiento de las capas medias en detrimento de los extremos de la distribución (primero y especialmente décimo decil)^{4/}.

-
- 1/ En este período se da un crecimiento del producto y del ingreso per cápita muy satisfactorios, dentro de un marco de empleo aceptable y de estabilidad interna. Esteban Lederman y otros, "Trabajo y Empleo", en Costa Rica Contemporánea, Tomo II compilado por Chester Zelaya, (San José: Editorial Costa Rica, 1979), p. 165.
 - 2/ Las fijaciones de salarios mínimos representa el principal instrumento en manos del Gobierno para influenciar los salarios pagados por el sector privado. Lederman y otros, op. cit., p. 161.
 - 3/ La participación de las remuneraciones en el ingreso nacional pasó de 57.7% en 1969 a 60.9% en 1972, reduciéndose al 58.7% en 1973.
 - 4/ Víctor H. Céspedes, "Costa Rica: la Distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos", (San José: IECES, 1973), p. 58.

A partir de 1973 con el surgimiento de la crisis económica internacional, Costa Rica empieza a experimentar una de las coyunturas más críticas de su vida económica contemporánea. La crisis se manifestó en una brusca aceleración de los precios internos acompañados de una fuerte caída en el crecimiento del producto, del ingreso per cápita y de la participación de las remuneraciones en el Ingreso Nacional^{1/}. La política de salarios se torna más activa y se le fijan objetivos propiamente distributivos: contribuir a la disminución de la brecha social y contribuir a la consecución de la política de empleo. Para el cumplimiento de estos objetivos, la política de salarios se propuso, a largo plazo, buscar un aumento en el salario real y suavizar las diferencias salariales entre las distintas ocupaciones y zonas, y a corto plazo, compensar los efectos inflacionarios sobre el salario real, especialmente en los salarios más deprimidos^{2/}. En la práctica el objetivo real de circunscribió a proteger el poder adquisitivo de los salarios especialmente los más bajos a través de aumentos porcentuales discriminados en relación inversa al nivel de salario^{3/}. Una evaluación del éxito de esta política muestra resultados adversos en promedio, ya que los salarios reales cayeron en todos los sectores en los años de mayor inflación (1973-1974-1975) recuperándose en el momento en que la inflación se detiene (1976-1979)^{4/}. No obstante la recuperación del salario real en períodos de estabilidad relativa más que compenzó la caída en los años de mayor inflación, mostrando por lo tanto un crecimiento real promedio de alrededor del 2.6% anual entre 1973 y 1979. Para este

1/ Lederman y otros, op. cit, po. 172.

2/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "La política de salarios en Costa Rica 1973-1977". (San José. Ministerio de Trabajo, 1978).

3/ La tónica seguida fue la de establecer un rango de crecimiento porcentual para los salarios mínimos que oscilaba aproximadamente del crecimiento de precios más productividad para estratos bajos hasta crecimiento de precios para estratos superiores. En el sector público lo común fue aumentos absolutos fijos e iguales para todos los niveles de salarios.

4/ Los precios al consumidor crecieron en promedio en cada uno de los períodos 20.7%, y 7.7% respectivamente.

mismo período, la productividad media de la economía creció por debajo del aumento del salario real, por lo que la participación de los salarios en el ingreso nacional aumentó en el período, a pesar de la caída sufrida en el lapso 1973/75.

Lo anterior significa que la política de salarios, seguida en la década junto con la evolución económica propició un aumento, aunque modesto, en el salario real, aumento que se todas maneras superó el incremento de la productividad media. Este encarecimiento de la mano de obra no se ve compensado sino más bien agravado al analizarse desde el punto de vista de costo para el empleador, en el tanto que los impuestos sobre las planillas se vieron aumentados en el período entre otras cosas por la universalización de la seguridad social y por el programa de asignaciones familiares^{1/}.

No obstante, a pesar de la evolución presentada de los salarios reales, es probable que el impacto distributivo de la política de salarios haya sido limitado por varias razones. En primer lugar, los hogares de bajos ingresos se distribuyen con mayor peso en las zonas rurales, donde el cumplimiento de las disposiciones de salario mínimo es menor y la evasión a las mismas mayor. En segundo lugar, existen fracciones significativas de los grupos que componen los estratos más pobres para quienes la incidencia directa de la política salarial es nula, ya que no son perceptores de salarios. En tercer lugar dada la fuerte asociación entre nivel de instrucción y nivel de salario y en la medida que el salario reflejen en algún grado la productividad de las personas, un intento de elevar abruptamente el salario de los trabajadores menos calificados, puede tener como resultado su desplazamiento en términos de empleo, promoviendo una sustitución de trabajo por capital antes de que el resto de la economía alcance tasas de absorción suficientes para neutralizarlas.

1/ El aumento en el costo de la mano de obra, vía aumentos en los impuestos sobre las planillas, se inició en 1971 con el rompimiento de los topes de cotización a la seguridad social. A partir de ahí las cuotas reales fueron subiendo paulatinamente como consecuencia del aumento de los salarios topes. En julio de 1974 se efectuó una traslación de parte de la cuota del Estado a los patronos para el financiamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social, con lo que el aporte del patrono se elevó de 7.5% a 11.5% esto es un 53.3% en 1975 con el inicio del Programa de Asignaciones Familiares, se estableció un impuesto sobre la planilla del 2%, impuesto que aumentó en un punto cada año hasta alcanzar el 5% en 1978.

Las anteriores consideraciones ponen en duda el carácter distributivo de la política salarial, esto es, su capacidad para alterar la distribución original del ingreso, ya que ello requeriría por lo menos tres condiciones: que el proceso abarcara a toda o a la gran mayoría del sector no propietario y que hubiera cierta equivalencia básica en la situación real de esa mayoría; que la presión por el aumento en el salario real se ejerciera con persistencia y por un largo período; y que la masa favorecida tuviese la capacidad para frustrar las múltiples formas de anular o reducir las ganancias reales obtenidas^{1/}. Un cuadro de circunstancias opuestas y más próximas a la realidad, transformarían la política de salarios en una política meramente redistributiva, en el sentido de conseguir ventajas temporales en favor de los grupos de mayor poder de negociación (asalariados situados en el sector moderno de la economía)^{2/} y dejar en desventaja no al grupo propietario sino al resto de la masa popular. Esto significaría que la ganancia en la productividad de los grupos asalariados se hace a costa de los grupos más pobres y no de los grupos de mayores ingresos.

La política salarial del país siguió explícitamente un objetivo redistributivo adicional, al interior del conjunto de los asalariados, con los ajustes discriminatorios según nivel de salario. En este caso es posible que un efecto redistributivo fuese limitado por su carácter temporal, en la medida en que los diferenciales en los salarios tiendan a ser restablecidos por el proceso de ajuste posterior. Y en la medida que este proceso desate una aceleración inflacionaria superior al impacto del empuje de costos inicial-implícito en los reajustes discriminatorios, podrá incluso tener consecuencias regresivas para los sectores más necesitados^{3/}. Razones como las anteriores son las que plantean que el uso de la política salarial sin el apoyo de instrumentos adicionales más selectivos presentará un alto grado de reversibilidad^{4/}.

1/ Véase: Aníbal Pinto y Armando Di Felippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución de ingreso en América Latina", en Distribución del Ingreso, compilado por Alejandro Foxley, (México: Fondo de cultura Económica, 1974), p. 256.

2/ Sectores en que se pueden lograr ganancias sustanciales en los salarios totales con reducciones marginales en la producción y el empleo, por poseer bajas elasticidades de sustitución y del producto en relación al trabajo. Ver Chenery, op. cit, p. 108.

3/ PREALC, "Salarios, precios y empleo en coyunturas de crisis extrema.

Es posible que esta política de salarios crecientes haya tenido un impacto negativo en la absorción del empleo asalariado, sobre todo si se tiene en cuenta que entre 1973 y 1979 se produjo una desaceleración del ritmo de crecimiento del producto. En efecto, los datos disponibles muestran que entre 1973 y 1979, el empleo asalariado creció a una tasa media inferior a la ocupación total (3.9% versus 4.5%). Esto significa que los trabajadores independientes crecen a un ritmo superior, lo que podría estar mostrando una expansión de los sectores informales como respuesta a una absorción insuficiente en el sector moderno.

Un elemento adicional que es importante tener en cuenta se refiere al impacto que pueda tener una estructura distorsionada sobre la demanda por educación y el papel que la política de salarios pueda jugar. Los altos salarios del sector formal urbano crean expectativas de remuneraciones altas relacionadas con la educación formal, lo que repercute en una fuerte demanda por la educación secundaria y universitaria. Estas expectativas pueden impedir el desarrollo de una fuerza de trabajo calificada y producir un excedente de graduados con estudios secundarios y universitarios^{1/}. Tales excedentes de mano de obra entrenada fluyen normalmente hacia el sector público, quién los emplea, en parte obligado por las fuertes presiones que generan esos excedentes^{2/}. Tales empleos se justifican frecuentemente en términos distributivos, pero en el fondo es una medida que favorece a las familias de ingresos medios y altos, estratos de donde provienen la mayor parte del excedente de mano de obra extremada^{3/}. Si bien es cierto

...viene nota anterior

Costa Rica 1973-75", (Santiago: PREALC, 1979), p. III 28y 29.

4/ Ricardo Ffench-Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del Ingreso", en Distribución del Ingreso, compilado por Alejandro Foxley, (México: Fondo de Cultura Económica, 1974), p. 321.

1/ En los últimos años de la década de los 70, la tasa de desempleo abierto entre la fuerza de trabajo con algún grado de estudios secundarios fue superior a la tasa mostrada por la fuerza de trabajo cuya instrucción alcanzaba como máximo la educación primaria. Simultáneamente se presentaron los primeros síntomas de saturación del mercado para ciertas profesiones como agrónomos y médicos más recientemente.

2/ Los nuevos médicos graduados en el país en 1980, más de 100, se encontraron sin posibilidades de empleo al recibir sus títulos. Las presiones que ello generó, obligó a las instituciones del sector público, específicamente el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, y el Instituto Nacional de Seguros ha absorberlos en su totalidad.

que la política de ajuste discriminado puede ayudar a corregir estas distorsiones, es claro que una política más selectiva en el sentido de buscar reducir los salarios relativos para ciertos tipos de empleos, podría ser más eficiente y si se quiere necesaria.

c) Elevación de los costos del capital: las políticas tendientes a elevar el precio del capital tienen el mismo efecto "precios relativos" y son probablemente menos regresivas en el tanto que no producen normalmente un aumento en el ingreso de los capitalistas. Adicionalmente, dadas las restricciones existentes en los ingresos fiscales, son probablemente la única intervención posible en el mercado de los factores. Sin embargo, si parte importante de la estrategia se basa en la promoción de las exportaciones, este tipo de políticas bien podría afectar la competitividad externa del país.

La subvaluación del costo del capital puede atacarse a través del establecimiento de un impuesto al capital o a través de la remoción de subsidios implícitos o explícitos que surgen de tasas de interés bajas, de una subvaluación de los bienes de capital importados originada por el tipo de cambio utilizado, o de varios tipos de rebajas de impuestos y esquemas de incentivos basados en el capital^{1/}. En general, estas políticas transfieren ingresos desde los grupos de altos ingresos hacia el presupuesto del Gobierno.

La política seguida por el país en la década de los 70 no hizo más que aumentar la subvaluación del precio del capital. Las tasas de interés se mantuvieron en general bajas e inclusive fueron negativas en los años de

... viene nota anterior

3/ El empleo asalariado creció en el sector público entre 1976 y 1978 a una tasa anual del 8.2%, tasa que duplica la mostrada por el sector privado en el mismo lapso (3.9%). Simultáneamente, a pesar de que en 1979 empleaba el 25% de los asalariados del país, esta relación era del 80% para los profesionales y técnicos. Véase Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Economía, Industria y Comercio, "Encuesta Nacional de Hogares", (San José: Dirección General de Estadística y Censos, varios años).

1/ H. Chenery y otros, op. cit., p. 110.

mayor inflación (1973/1975), pasando la tasa de interés activa de representar un costo por usar el financiamiento bancario a un subsidio^{1/}.

Es así que si bien la tasa nominal promedio se modificó entre 1967 y 1976 al pasar de 7.8% a 12.5%, la tasa real muestra un comportamiento inverso, pues disminuyó en el período de 4.5% a 2.9%^{2/}.

El tipo de cambio también jugó un papel importante en la subvaluación del costo de capital, en especial por el hecho de que los bienes de capital provienen en su mayoría del exterior. La dependencia de los bienes de capital importados es clara al constatar que en esa década, el 90% de la maquinaria y el equipo adicional (Inversión) provino del exterior^{3/}. El precio oficial en colones de la divisa tuvo en el período dos valores diferentes. Hasta abril de 1974, el tipo de cambio era de ₡ 6.625 por US. Dólar, y a partir del 24 de abril de ese año se varió la paridad del colón situándose en ₡ 8.57 por US. Dólar. Es probable que el tipo de cambio es tuviere subvaluado por varias razones. En primer lugar, mientras que el tipo de cambio se mantuvo fijo los precios internos variaron significativamente^{4/}. Así en el período que existió el tipo de ₡ 6.625 (1969-1974)^{5/}, los precios internos crecieron alrededor de un 39% y entre 1974 y 1979, época en que el tipo de cambio se situó en ₡ 8.57, los precios internos más que se duplicaron (141%). En segundo lugar, mientras la vigencia de

1/ Aún en las financieras privadas, las tasas activas fueron negativas en 1974 y 1975. Véase: Ana Rodríguez Agustera, "La experiencia de Costa Rica en la determinación de las tasas de interés", (Serie comentarios sobre asuntos económicos No. 32, San José: Banco Central de Costa Rica; 1978) p.22.

2/ Ibid, p. 13.

3/ Manuel Baldares y Melvin Alvarez, "La inversión en Costa Rica", (San José: IICE, 1978), p. 38.

4/ Aproximados por el deflator implícito de la demanda interna.

5/ En realidad en diciembre de 1969 lo que se dió fue una reunificación del tipo de cambio a ₡ 6.625. No obstante, este era el tipo oficial desde setiembre de 1965 y el tipo de mercado libre desde julio de 1952. Véase: Roberto Picado Hidalgo, "Principales medidas tomadas en los últimos años para hacer frente a los problemas cambiarios de Costa Rica" (San José: Banco Central 1976).

los mismos se mantuvo no se logró alcanzar un equilibrio externo, los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos persistieron y se agravaron sistemáticamente, no siendo suficientes las entradas de capital para neutralizarlas. Lo anterior obligó a establecer en varias oportunidades depósitos previos a la importación, mercado dual de cambio, revisión de las tasas de los impuestos selectivos de consumo, etc.^{1/}.

Los esquemas de incentivos para promover la industrialización dentro del marco del Mercado Común Centroamericano también ayudaron a abaratar el costo del capital. El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, principal instrumento disponible de incentivos fiscales, otorga exoneración total de los impuestos arancelarios para la maquinaria y equipo para cualquier tipo de industria, ya sea nueva o establecida^{2/}. La exoneración a los bienes también está contemplada para el Impuesto de Estabilización Económica. Para otras actividades, como la agricultura, no existe un instrumento general de protección que le otorgue exoneración de impuestos aduaneros, no obstante, estos aforos son sumamente reducidos.

Cabe aclarar que a finales de la década se tomaron una serie de medidas tendientes a corregir estas distorsiones en el precio del capital:

1/ Ibid, p. 6 a 10.

2/ El convenio distingue tres categorías de industrias para el otorgamiento de los incentivos, pero la exoneración sobre maquinaria y equipo es total para todos los tipos, diferenciando en el plazo de vigencia de la misma. Véase: IICE, "Estudio Económico de las ensambladoras de vehículos automotores en Costa Rica" (San José: IICE, 1980), p. 51.

En octubre de 1978 fueron elevadas las tasas de interés sustancialmente y a partir de ese momento fueron ajustadas semanalmente. Las tasas de interés aplicables a las operaciones de los bancos (excluidas las secciones financieras) se fijaron en relación con la tasa interbancaria de Londres (Libor) y las tasas de interés que pagan las financieras bancarias sobre los depósitos de plazos se fijaron según el comportamiento del mercado^{1/}.

Un problema adicional a mencionar, quizás más importante que la subvaluación del capital, es el de la fragmentación del mercado del capital, fenómeno que hace variar marcadamente los términos en que los distintos sectores pueden tener acceso a él. Dada esta fragmentación del mercado, puede presentarse simultáneamente una subvaluación del precio del capital en el sector moderno, unido a una sobrevaluación de su precio en los sectores tradicionales y no organizados. Al existir esta fragmentación del mercado, la discriminación contra el uso del trabajo proviene no solo del hecho de que los sectores modernos intensivos en el uso del capital enfrentan un bajo precio del mismo, sino también por que los sectores intensivos en el uso del trabajo enfrentan un precio del capital muy alto, lo que desalienta la expansión de estos sectores (agricultores y pequeños productores urbanos).

Ante esta situación, la política apropiada no se circunscribiría a elevar el precio del capital eliminando las distorsiones sobre el mismo, utilizando los instrumentos tradicionales de impuestos-subsidio, sino que además debería asegurarse una igualdad de acceso a los sectores -

1/ Banco Central de Costa Rica, "El papel de las tasas de interés en el desarrollo económico", (Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No. 35, San José: Banco Central de Costa Rica, 1979). Cabe agregar - que posteriormente (enero 1980) el sistema se modificó introduciendo el comportamiento de la inflación interna y la situación de la oferta y de la demanda de crédito como criterios adicionales para la fijación de las tasas de interés.

actualmente excluidos. Lo anterior es importante ya que el "efecto precio relativo" no actuaría en favor de una mayor utilización de la mano de obra. Ello es así, pues el precio del capital se reduciría en el sector moderno, donde existen bajas elasticidades de sustitución y lo reduciría en los sectores tradicionales, donde el margen de sustitución es mayor. La mayor utilización de la mano de obra provendría no de la elección de tecnología más intensivas en trabajo dentro de cada sector, sino de una reasignación entre sectores en favor de aquellos que son más intensivos en el uso de este factor^{1/}.

La política crediticia del Sistema Bancario Nacional (SBN) tuvo como un objetivo nominal explícito, fomentar el desarrollo del pequeño productor agropecuario e industrial con el fin de alcanzar una más justa distribución del ingreso, permitiendo a las clases de menores ingresos el acceso al crédito bancario, como medio de obtener mejores niveles de vida^{2/}. Para ello utilizó una política de tasas de interés subsidiadas para estos productores^{3/}. Esta política se implantó en setiembre de 1974 cuando se reestructuraron las tasas de interés y se mantuvieron el resto del período con un pequeño corte, cuando en 1978 se modificó la política de tasas de interés. No obstante, poco tiempo después fue reestablecido el subsidio de nuevo. Es posible, sin embargo, prever que el impacto de esta política no haya sido muy importante en garantizar el acceso al crédito a los sectores no organizados por el hecho de que los fondos destinados no fueron muy importantes y por el hecho de que no existió un control muy estricto a la hora de comprobar las características del solicitante. La cuantía de los recursos canalizados hacia estos sectores puede relativizarse en dos formas. Por un lado analizando su importancia directa dentro del crédito total, y por otro lado, viendo la distribución de los fondos según montos de los mismos.

1/ H. Chenery y otros, op. cit., p. 111.

2/ Roberto Picado Hidalgo, op. cit., p. 12.

3/ Estas tasas de interés subsidiadas se aplicaban tanto para el pequeño productor agrícola e industrial, como al artesano, cooperativista campesinos y empresas comunitarias de autogestión. Ver artículo 2, sesión No. 2922-74, celebrada el 30 de setiembre de 1974 por la Junta Directiva del Banco Central.

La información existe es fragmentaria y por lo tanto incompleta. No obstante algunas conclusiones pueden derivarse de las mismas. Solo se dispone de datos sobre los créditos otorgados al pequeño productor agrícola^{1/}. Según estas informaciones la importancia relativa asignada a este tipo de financiamiento disminuyó en el tiempo lo cual puede visualizarse por varios hechos: primero, el porcentaje de recursos del Sistema Bancario Nacional destinados a este tipo de crédito se redujo del 8.2% en 1974 al 5.3% en 1978 y aún dentro de los fondos canalizados al sector agrícola, el peso relativo de los préstamos al pequeño agricultor cayó del 33.7% en 1974 al 23.9% en 1978. Segundo, si bien es cierto que el monto promedio de los préstamos aumentó en términos reales entre 1974 y 1978, el de éste último año era aún inferior al existente en 1972^{2/}. Y tercero, a pesar de establecerse el subsidio a este tipo de préstamos en 1974, los montos relativos de los mismos se redujeron con respecto a 1973, reducción que también se da en el monto promedio real de los préstamos y no así en el número de operaciones aprobadas.

Una forma alternativa de visualizar el acceso al crédito es el análisis de la distribución de los préstamos según monto de los mismos. De nuevo aquí la información es parcial. Datos para el Banco de Costa Rica, reflejan no solo una fuerte concentración de los préstamos, sino que esta crece en el tiempo. Datos para 1971 muestran que el 1.5% de los préstamos otorgados tenían montos que superaban el medio millón de colones, captando en conjunto el 43.7% de los créditos concedidos. Al otro extremo de la distribución, con préstamos que no superaban los ₡ 3.000, su ubicaban el 35.8% de las operaciones, quienes captaban en conjunto apenas el 0.9% de los recursos. Esta concentración aumenta ya que el coeficiente de Gini pasa de 0.70 en 1971 a 0.86 en 1973. Datos para 1977, para los dos bancos más importantes del Sistema Bancario Nacional, Banco de Costa Rica y Banco Nacional de Costa Rica, muestran que la situación no había variado^{3/}.

1/ Boletín Estadístico del Ministerio de Agricultura y Ganadería: Varios Años.

2/ En 1977 el préstamo promedio fue de ₡ 5.755, seis años después, este monto ascendía a ₡ 5.115, ambos precios de 1966.

3/ Fernando Naranjo y otros, "El Sistema Bancario Costarricense", (Serie Divulgación Económica No.21, San José: IICE, 1980), p. 153.

4.2 Propiedad y control de los activos

Dado que nos interesa la distribución del ingreso entre las familias, la determinación de los niveles de precios y de utilización de los factores es un aspecto parcial, ya que el efecto final dependerá de la forma como los activos se distribuyen entre las familias. Así en el caso extremo en que los hogares fueran propietarios de iguales cantidades de todos los factores, la distribución del ingreso tendería a ser igual, independientemente de los precios pagados a los diferentes factores.

La consideración de la distribución de los activos es importante, ya que su concentración es una de las causas principales asociadas con la concentración de los ingresos. El área es aún más pertinente si se considera que el análisis de la distribución de los activos en el país, a principios de la década de los 70, daba indicios de un proceso creciente de concentración. Varios son los elementos que tienden a corroborar esta hipótesis. En primer lugar, es manifiesto un proceso de concentración de la tierra agudizado especialmente a partir de la década de los 60. Los datos censales muestran un aumento en concentración de la tierra agrícola en las fincas grandes entre 1963 y 1973. En 1973, las fincas grandes (345 hectáreas o más) absorbían el 43.9% de la extensión total de las fincas mayores de 0.69 hectáreas, representando apenas el 2.1% de las explotaciones. Estos porcentajes eran de 41.5% y 1.6% respectivamente en 1963. Por su parte las fincas pequeñas, familiares y subfamiliares, (menos de 34.5 hectáreas) si bien dominantes en cuanto a número de explotaciones (76.7% de las explotaciones en 1973), captaban apenas algo menos de un 15% de la extensión total de las fincas, perdiendo participación con respecto a 1963^{1/}. Si bien es cierto que, estos datos no reflejan necesariamente la concentración de la propiedad de la tierra, es probable que ella sea mayor por el hecho que los datos consideran cada finca como una unidad, independiente de la propiedad de la misma.

1/ Reinaldo Carcanholo F., "Características esenciales de la estructura económica y su evolución en la provincia de Guanacaste (Costa Rica) 1950/1973, (Memoria de Prueba para optar al grado académico de Magister en Ciencias Económicas, Santiago de Chile, 1975), p. 103 a 119 y Anexo IV.

Otro elemento adicional que podría estar indicando cierta concentración de los activos tiene que ver con la estructura de la producción industrial. Un estudio reciente sobre la concentración industrial en el país entre 1964 y 1975 encuentra una estructura industrial no solo altamente concentrada en su punto de partida (1964) sino que a su vez este proceso se agudizó en el período. Como consecuencia de lo anterior se presenta la desaparición de pequeños establecimientos, especialmente en los sectores tradicionales (alimentos, textiles, confección y calzado). Al respecto el estudio concluye que:

"...el proceso de industrialización en Costa Rica no solo transformó el modo de producción prevaleciente, acentuando la concentración del capital y las formas oligopólicas que le son propias, sino que ha aumentado la interrelación y dependencia de la economía nacional con respecto al mercado mundial^{1/}.

Un proceso de concentración de los activos debería ir asociado a una pérdida relativa y aún absoluta del trabajo independiente, en tanto que este tipo de trabajo está asociado con la posesión o control de otros factores diferentes a la fuerza de trabajo.

Dada la importancia de la distribución de los activos como mecanismo para mejorar la distribución del ingreso es necesario explorar las políticas desarrolladas en este campo. Al respecto se pueden distinguir dos enfoques^{2/}: una redistribución estática del stock existente de activos y una redistribución dinámica tendiente a alterar los patrones de acumulación de activos en el tiempo.

1/ Carlos Izurieta S., "La concentración industrial en Costa Rica (1964-1975) y las actuales formas de mercado dominantes", (Serie documentos de trabajo No.5, San José: IICE, 1979), p. 50.

2/ H. Chenery y otros, op. cit., p. 111.

a) Redistribución de activos existentes: es sin duda la forma más radical, y de dos maneras se puede llevar a cabo. Una, sería la forma tradicional de transferir activos productivos directamente a los hogares de bajos ingresos buscando aumentar sus ingresos. La otra forma, es la colectivización, a través de la cual, se socializan la propiedad del activo y sus ingresos.

La efectividad distributiva de estas políticas dependerá de la comparación de dos elementos claves: los costos directos e indirectos para la economía en la adquisición de los activos y la capacidad para generar ingresos de los que reciben esos activos. El efecto distributivo neto será mayor, cuanto menor sea el costo en términos de pagos compensatorios y mayor sea el producto adicional generado después de la redistribución.

La necesidad de otorgar pagos compensatorios y el monto de los mismos dependerán de las circunstancias políticas que rodean cada caso. Si los activos expropiados son de propiedad extranjera, el rechazo a entrar en negociaciones de compensación puede acarrear costos significativos en términos de una alteración de los flujos de comercio y capital, de producirse represalias económicas. Si los activos expropiados son de propiedad de residentes normalmente no generará presiones externas pero los costos políticos internos de tales acciones son mayores. En ambos casos puede convenir aceptar el principio de la compensación por la expropiación de activos, mientras se negocien niveles mínimos de compensación, y existirá en general un rango dentro del cual se puedan negociar esquemas de compensación que al mismo tiempo conserven un sustancial efecto distributivo neto, tal es el caso de pagos a plazo en forma de bonos, que reducen los costos reales por el efecto de la inflación^{1/}.

^{1/} Ibid, p. 112.

La necesidad de maximizar la capacidad productiva de los activos redistribuidos es clara y para ello se requiere de apoyos institucionales adicionales y sistemáticos. En la práctica, la redistribución de activos puede ir acompañada de reducciones significativas en la productividad, debido a la incapacidad para proporcionar la infraestructura institucional necesaria y los insumos complementarios para mantener el potencial de ingreso del activo redistribuido. El caso de la reforma agraria es un ejemplo típico de ello. La productividad de la tierra puede incrementarse a medida que el tamaño de la finca se reduce, dentro de cierto margen, debido al uso más intensivo de los insumos. No obstante, la reforma agraria puede conducir a una reducción de la producción y resultar ineficaz como elemento distributivo del ingreso, si se desorganizan los canales de comercialización o si existen otras trabas institucionales como: la educación y el nivel de calificación de los beneficiados y el suministro de insumos críticos (crédito, fertilizantes, semillas, etc.), ya que impide a los pequeños propietarios llegar a ser tan eficientes como los grandes. En estos casos y dado que las estructuras institucionales que suministran estos recursos son poco flexibles, es necesario diseñar políticas para tratar simultáneamente estas restricciones^{1/}.

En Costa Rica, en la década pasada se han presentado los dos tipos de redistribución estática de activos, concentrados básicamente aunque no exclusivamente, en el activo tierra.

- i- Colectivización: la política de distribución de tierras por parte del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), se concentró a mediados de la década de los 70 a la formación de empresas campesinas de autogestión. Este programa consistió, en la creación de empresas comunitarias de autogestión, con propiedad colectiva de la tierra y basadas en la organización cooperativa de la producción y los servicios. En esta época fueron

^{1/} La no anticipación de estas dificultades ha tenido sin duda altos costos al menos en el corto plazo. Ibid, p. 113.

creados 17 empresas comunitarias de autogestión campesina con una área de 6.739 hectáreas y con la participación de 517 familias^{1/}. La extensión promedio se ubica en 398 hectáreas, sin embargo, el tamaño es muy variable dependiendo de la calidad del suelo y del número de socios de la empresa. De este modo, las extensiones de tierra que poseen estas empresas oscilan entre 30 y 1355 hectáreas. El número de familias que componen estas empresas no muestran tal variabilidad, siendo en promedio de 30 y teniendo como rango de 20 a 59 familias.

La importancia que el ITCO le ha otorgado a este tipo de empresas es muy baja y puede decirse que después de 1975 varió su política, canalizando las acciones hacia las parcelas de propiedad individual aunque fomentando las cooperativas de servicios de carácter voluntario. Para finales de 1977, de los tres tipos de asentamiento que maneja el ITCO (colonias, comunitarias y parcelaciones), las empresas comunitarias abarcaban algo menos del 5% del área distribuida y ya ocupada e involucraban algo más del 8% de las familias beneficiadas^{2/}.

El impacto en la distribución del ingreso de este tipo de políticas, depende de las reglas distributivas para los sectores recién socializados tanto en términos de las políticas de salarios y empleo como en el uso de los excedentes no distribuidos. La evolución económica de estas empresas campesinas no fue muy exitosa, cayendo la mayoría en situaciones de quiebra, originadas básicamente por mala administración, y obligando al ITCO a hacerse cargo de las mismas. Al final de la década solo tres cooperativas estaban generando excedente. Estas cooperativas generan excedentes por el tipo de producto en que se especializaron (café y banano), productos que mostraban precios y mercados seguros y además tenían buenas relaciones con las empresas comercializadoras, ofreciéndoles estas últimas asistencia técnica, insumos y solucionándoles problemas financieros mediante adelantos de cosecha y préstamos^{3/}.

1/ En 1979 se crearon dos nuevas empresas comunitarias organizadas en forma similar a una cooperativa de producción. Instituto de Investigaciones Sociales, "Alguna información básica sobre asentamiento campesinos en Costa Rica", (San José: 115, 1980), p. 27.

2/ José M. Salazar N. "Política Agraria", en Costa Rica Contemporánea Tomo I, compilado por Chester Zelaya, (San José: Editorial Costa Rica, 1979), p. 228 y 229.

3/ Instituto de Investigaciones Sociales, op. cit., p. 32.

El resto de las empresas si obtienen alguna ganancia, está se la reparten entre los asociados, impidiendo el proceso de capitalización^{1/}.

La distribución de activos vía colectivización también puede tomar la forma de nacionalización de empresas industriales. En este caso el problema se sitúa en mantener la productividad y las políticas tienen que dirigirse a asegurar la eficiencia, ya que no es justificable incurrir en costos senciblemente mayores si la extensión del sector público es política declarada. Sin embargo, en los casos de nacionalización y estatificación de industrias, la colectivización se traduce normalmente en una herramienta para que el Estado expropie el excedente y no irá necesariamente acompañada de un mejoramiento inmediato de la distribución del ingreso. Este es el caso típico de la nacionalización de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), ocurrida en el año 1973, y su estatificación en 1974. Esta empresa dado su situación monopólica en la importación, refinamiento, venta y distribución de los combustibles provenientes del petróleo, genera excedentes importantes que se canalizan hacia el Gobierno para financiar los más disímiles asuntos (problemas de caja chica, subsidios, transferencias, etc.). La otra nacionalización de importancia es la del Ferrocarril al Atlántico. En este caso, el Gobierno heredó una maquinaria totalmente obsoleta y una vía en estado ruinoso. Así, en vez de obtener excedentes tuvo que incurrir en importantes inversiones para habilitar el servicio con cierto grado de eficacia.

- II) Redistribución de activos hacia los grupos pobres: en el campo de la producción agrícola el énfasis se ubicó en la distribución de la tierra, manteniendo la propiedad individual. Tal como se puede derivar de lo dicho previamente, dentro de los programas del ITCO, el 95% del área distribuida sigue este patrón y ello involucra al 92% de las familias beneficiadas. No obstante la forma

^{1/} Ibid, p. 33.

como se concibió y aplicó la política varió radicalmente a mediados de la década del 70.

En la primera mitad del período (1970/1975), se siguió la política de asentamiento en forma parcelaria, organizando las explotaciones a nivel familiar, con propiedad individual y en lugares donde existía previamente algún tipo de infraestructura. En esta época se crearon 8 asentamientos campesinos, en una área de 5.014 hectáreas, beneficiando a un total de 391 familias. (Si bien es cierto las empresas campesinas se organizaban sobre la base de explotaciones familiares para la producción, existía la posibilidad de constituir cooperativas de servicios^{1/}.

En la segunda etapa, de 1975 en adelante, se introduce el concepto de las "Regiones de Desarrollo", entendiéndose por ello, una área geográfica en la que se combinan la infraestructura física, la organización social y los programas de educación, capacitación y asistencia técnica necesarios para el desarrollo de grandes conglomerados de personas^{2/}. Este período se caracteriza por la decisión política de dar al desarrollo agrario y rural en general una alta prioridad programática, sobre la base de la adquisición de grandes extensiones de tierra para su entrega a campesinos carentes de ella, creando grandes regiones de desarrollo^{3/}. Mediante la Ley No. 5792 de Financiamiento del ITCO, que se aprobó a fines de 1975 y la emisión de bonos, el ITCO dispone de recursos financieros que le permiten llevar a cabo este programa^{4/}.

1/ José Mai. Salazar N., Ennio Rodríguez C., y José M. Salazar X., "Una política agraria innovadora. El caso de Costa Rica", (San José: ITCO, 1977), p. 70 y 71.

2/ José M. Salazar N., op. cit., p. 220.

3/ PREALC, "La situación del empleo y de los recursos humanos en las regiones de colonización del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) de Costa Rica", (Santiago: PREALC, 1978), p. 12.

4/ La Ley No. 5792 del 10-9-75 crea nuevas rentes al ITCO a través de impuestos específicos de consumo (cigarrillos, refrescos, licores y cerveza), la creación del timbre agrario y la autorización al Poder Ejecutivo para emitir títulos de la deuda pública hasta por la suma de cien millones de colones para pagar las tierras que se expropien. Banco Central, "Memoria Anual. Legislación Bancaria 1976", (San José: Banco Central de Costa Rica, 1976), p. 169-177.

El establecimiento de una región de desarrollo puede visualizarse como un proceso en 5 etapas, a saber: selección del área; adquisición de tierras; asentamiento campesino; apoyo al asentamiento campesino y entrega de títulos de propiedad^{1/}.

Lo interesante de este enfoque se encuentra en la etapa de apoyo al asentamiento campesino. Esta incorpora acciones como la dotación de materiales para la construcción de la primera vivienda; el financiamiento de los cultivos elegidos por los campesinos; la construcción de infraestructura social (escuela y centro de salud) y gestión para obtener los respectivos servicios; la capacitación y asistencia técnica a los campesinos en el manejo de las empresas; la producción y la organización regional; los estudios de inversión para elevar las oportunidades de empleo y el nivel de ingreso y las gestiones con el Sistema Bancario Nacional, el Consejo Nacional de Producción y otras instituciones vinculadas con el desarrollo rural para apoyar las diversas actividades de los campesinos, en síntesis, todo el apoyo institucional necesario para mantener e incluso aumentar la capacidad productiva de los activos redistribuidos.

A finales de 1977, existían 6 regiones de desarrollo con un área de 89.719 hectáreas sin embargo, solo la mitad de ellas (50.731 hectáreas) habían llegado a la etapa de asentamiento de familias, beneficiando a 2.000 familias. No obstante, el ITCO tenía previstas 12 regiones de desarrollo con un área aproximada de 366.300 hectáreas^{2/}.

Un intento de evaluación de los efectos distributivos de estas políticas arroja los siguientes resultados. En términos de tenencia de la tierra, el ITCO hasta finales de 1977 disponía de 337.824 hectáreas, esto es, un 10.8% del área en fincas del país. De este monto el 55.6% son reservas del ITCO, aunque en ellas se ha dado la

1/ José M. Salazar N. y otros, op. cit., p. 25-27.

2/ PREALC, "La situación ...op. cit., p. 16.

colonización espontáneamente de aproximadamente 2.600 familias y por lo cual el ITCO entrega títulos de propiedad previo estudio legal, topográfico y socioeconómico. Del total de tierras adquiridas por el ITCO, cerca de dos terceras partes corresponden a la década de los 70 y algo más de la mitad fueron adquiridas a partir de 1975. No obstante, una estimación del impacto que la distribución de tierra ha tenido en la estructura de la tenencia de la tierra, muestra que esta prácticamente no se ha modificado. Partiendo de la estructura de la tenencia de las fincas en 1973 y modificándola considerando únicamente las distribuciones realizadas por el ITCO, suponiendo que las empresas comunitarias subdividen la finca entre el número de socios y que las fincas compradas a junio de 1977 (excluidas tierra de reserva) se han parcelado de acuerdo con la relación tierra/hombre estimado, se obtiene que el coeficiente de concentración de Gini apenas se reduce un punto al pasar de 0.816 en 1973 a 0.805 en 1977. Como es de esperar que este método sobrestime los resultados, pues no incorpora las variaciones ocurridas independiente del ITCO que apuntarán a una mayor concentración, se puede concluir que en términos de la estructura de la tenencia de la tierra probablemente esta no se ha modificado. Lo anterior significa que la acción del ITCO ha logrado detener el proceso de concentración creciente de la propiedad pero no reinvertirlo^{1/}.

En cuanto a las familias beneficiadas, en la década de 1970, el ITCO asentó y distribuyó la tierra cerca de 12.000 familias, es decir, un 2.7% de las familias del país y equivalente al 5.3% de las familias rurales y al 25.9% de las familias consideradas como pobres en 1970^{2/}.

1/ Un aspecto importante de mencionar es el referente a la calidad de los suelos, dado que el ITCO pone atención al uso potencial de los mismos a la hora de adquirir los terrenos. De este modo mientras que para el país el 7% de los suelos son el tipo 1, (los más fértiles) el 58% del área ocupada por los asentamientos campesinos se encuentran en esta categoría.

2/ CEPAL, "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica", (Santiago: CEPAL, 1975), p. 4.

El impacto distributivo neto dependerá de la situación real de estas familias antes y después de la dotación de las tierras, lo cual dependerá en último término de la productividad y tamaño así como del tiempo de explotación de sus parcelas. En cuanto al tamaño promedio de la parcela este se ubicaba alrededor de 16 hectáreas por familia siendo de 18.4 hectáreas en las colonias y de 12.2 hectáreas en las empresas comunitarias^{1/}. En cuanto a la productividad de los asentamientos se encuentra que el resultado es variable según el tipo de cultivo. De esta forma si comparamos el rendimiento por hectárea en los asentamientos alrededor de 1976 con el existente en el país en 1973, encontramos que se alcanzan rendimientos en los asentamientos superiores al promedio nacional en los cultivos de maíz y frijol e inferiores en los cultivos de arroz, café y caña de azúcar^{2/}. Lo anterior se explica por el hecho de que la producción de maíz y frijol se realiza en el país con técnicas poco sofisticadas y en general en terrenos poco propicios. En cambio los otros productos se utilizan técnicas más avanzadas de producción. Si tomamos en cuenta que los rendimientos nacionales son más avanzadas de producción. Si tomamos en cuenta que los rendimientos nacionales son de tres años anteriores es claro que aún hacen falta importantes esfuerzos para aumentar la productividad de los asentamientos.

Los ingresos familiares de los beneficiados se pueden aproximar considerando el valor promedio de la producción por familia y suponiendo costos de producción de un 40%. Bajo estas condiciones, el ingreso familiar bruto se ubicaría en 1976 alrededor de los ¢ 1.100 mensuales como promedio para el total de familias asentadas. No obstante, éste es muy variable y depende fuertemente de la antigüedad del asentamiento. Así en las colonias, primer tipo de asentamiento establecidas en la primera mitad de la década de los 60, el ingreso familiar bruto se ubica alrededor de los ¢ 1.700 mensuales, alcanzando un máximo de ¢ 2.500

1/ José Mal. Salazar N. y otros, op. cit., p. 35.

2/ Ibid, p. 47.

para el caso de la colonia Cariari que produce banano y lo exporta. Le siguen las empresas comunitarias con un ingreso familiar mensual de ₡ 1.100 y por último las parcelaciones, con un ingreso de ₡ 760 mensuales. Es aquí donde se dan los menores ingresos promedios en las parcelaciones que se establecieron ese año, este fluctúa entre ₡ 76 y ₡ 163 mensuales^{1/}. La evolución del ingreso familiar entre 1974 y 1976 en las parcelaciones fue del -10.3%, resultado de la incorporación de nuevos asentamientos y de las pérdidas por sequías en algunos ya establecidos. Si consideramos solo las colonias, donde no existen nuevos asentamientos, y las empresas comunitarias, donde la incorporación es marginal, el ingreso familiar crece entre un 20 y un 30% anual, cuando el ingreso nacional aumenta un 25% en promedio.

Un estudio más reciente, 1977, sobre la región de desarrollo de Río Frío, estimaba el ingreso de los parcelarios entre ₡ 1.081 como máximo y ₡ 531 como mínimo, incluyendo en ambos casos ingresos por autoconsumo y el subsidio mensual que otorga el ITCO. Excluyendo ambos conceptos, los ingresos familiares no llegaban a superar los ₡ 275 mensuales, muy por debajo de lo que ganaba en la región un peon bananero^{2/}. Aún considerando el ingreso máximo de ₡ 1.081 (sector Horquetas para parcelas que vendieron algo), este equivale a un ingreso per cápita de ₡ 174, ingreso inferior al fijado para zona rural como límite del estrato de pobreza^{3/}. En este sentido el estudio mencionado concluye que:

1/ Ibid, p. 78.

2/ PREALC, "La situación...", op. cit., p. 65 a 81.

3/ Para julio de 1977 se estimó que las familias rurales cuyo ingreso per cápita mensual fuera inferior a ₡ 183 colones se deberían catalogar como pobres pues su ingreso no les permitiría satisfacer sus necesidades básicas.

"Los primeros asentamientos llevan menos de dos años de estar ocupados. Entonces es normal que su desarrollo sea modesto. Lo que llama la atención es, - sobre todo, el poco dinamismo experimentado por las actividades productivas lo que, en términos sociales, se refleja en el nivel de ingresos tan reducido de los parceleros... El lento desarrollo de las actividades productivas se debe esencialmente al leve aumento de la productividad y al bajo nivel absoluto de ésta, por lo que el ingreso de los parceleros no permite la acumulación o formación de capital^{1/}.

b) Redistribución dinámica de activos: un enfoque alternativo o complementario, pero políticamente menos conflictivo, consiste en fijar la atención no en la distribución de los activos existentes, sino en el patrón de acumulación de la economía, que es el que determina el crecimiento de los diferentes activos en el tiempo. La reorientación del patrón de inversiones de la economía la puede llevar a cabo el Gobierno a través de una socialización en el tiempo o a través de una política de apoyo a las inversiones directas destinada a elevar los ingresos más bajos.

La primera alternativa, socialización a través del tiempo, se presenta como una estrategia viable en las economías mixtas, caracterizadas por restricciones en la expansión del sector privado y por una creciente tasa de inversión pública. Es de esperar que en estas condiciones se produzca un eventual predominio de los activos de propiedad pública en la riqueza total del país, aunque el período de transición puede ser muy largo. Desde el punto de vista de su impacto redistributivo, no existe ninguna seguridad de que una estrategia de este tipo promueva un mejoramiento continuo de la distribución del ingreso, no solo por los problemas de eficiencia productiva que normalmente se asocian a las empresas públicas, sino además por su impacto redistributivo neto, esto es, los beneficiarios directos de su existencia.

La segunda alternativa, política de apoyo a las inversiones directas, descansa en la idea de que los ingresos bajos son el resultado de una

^{1/} PREALC. La situación ... op. cit., p. 49

falta de capital físico, de acceso a la infraestructura y a un amplio conjunto de insumos complementarios. Ante tal diagnóstico, la política del Gobierno deberá suministrar estos insumos a través del tiempo. Este enfoque tiene el atractivo político de que constituye una acción inmediata para ayudar a los grupos objetivos de la población, a la vez de que pueden representar el único mecanismo para elevar los ingresos de estos grupos en un plazo razonable. Su justificación económica dependerá del costo económico en término de la productividad del capital en las distintas alternativas evaluadas, apropiadamente en términos de su impacto redistributivo^{1/}.

- i). Socialización a través del tiempo: La participación del estado costarricense en el proceso de acumulación no solo es clara sino que también fuertemente creciente. En la década de los 70, la formación bruta de capital fijo del sector público pasó del 21.8% del total en 1970 al 29.7% del total en 1978, ambos a precios constantes de 1966. Esta ganancia en la participación relativa en la formación bruta de capital fijo tiene lugar principalmente en el sector de las empresas públicas, dentro de las cuales la acumulación crece a un ritmo anual del 17.7% (precios constantes), contra un 10.3% anual en el Gobierno General y un 8.6% en el sector privado. Esta evolución contrasta con lo sucedido en los últimos años de la década anterior (1966-1970), en los cuales, el proceso de acumulación se concentró en forma creciente en el sector privado. En este sector la formación bruta de capital fijo creció a una tasa anual del 12.5% en contraposición del 2.9% mostrada por el sector público en conjunto^{2/}.

1/ H. Chnery y otros op. cit. p. 115.

2/ Al interior del sector público el comportamiento fue muy diferente, la formación bruta de capital fijo en las empresas públicas creció a una tasa anual del 10.3%, que si bien fue muy alta, resultó inferior a la mostrada por el sector privado y a la mostrada por ellas mismas en la década siguiente. El Gobierno General por su parte mostró un crecimiento en la formación bruta de capital. Véase: Banco Central de Costa Rica, "Cifras de Cuentas Nacionales de Costa Rica. Serie 1957-1977. Estimación 1978 y Serie 1970-1978. Estimación 1979", (San José: Banco Central de Costa Rica, 1979 y 1980).

La importancia creciente de las empresas públicas en el proceso de acumulación va acompañada de una mayor participación en la generación del producto del país. En 1970, las empresas públicas generaron el 6.7% del PIB y el sector público en conjunto el 17.2%, diez años después estas relaciones se sitúan en 10.1% y 20.9% respectivamente. La producción de las empresas públicas se sitúa principalmente en dos campos específicos: los servicios básicos (electricidad, agua, transporte y comunicaciones) y la intermediación financiera. Estos sectores aportan en conjunto cerca del 80% del producto total de las empresas públicas, aunque en los últimos años, las actividades en el área de la construcción y el comercio han ganado importancia relativa.

A pesar del fuerte dinamismo de las empresas públicas en el proceso de acumulación de la economía, su peso relativo es aún bajo por lo que se requeriría muchos años para que se presente un predominio de activos de propiedad pública. A manera de ejemplo, partiendo de la inversión bruta en capital fijo del año 1978 y considerando las tasas reales promedio entre 1970 y 1978, sería necesario algo más de 16 años para que las empresas públicas participaran por partes iguales en la acumulación del capital. Dados los niveles diferenciales en el stock de capital de cada sector, el número de años necesarios para que se dé un predominio de activos de propiedad estatal sería sensiblemente mayor.

Una modalidad de socialización parcial a través del tiempo, vía formación de empresas de capital mixto se empieza a impulsar a finales de 1972 con la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo - (CODESA)^{1/}. Esta entidad, de capital mixto^{2/} y con personería jurídica y patrimonio propios, se creó con el objetivo de impulsar principalmente la creación de nuevas empresas, no solo identificando los posibles proyectos de inversión y otorgando financiamiento sino que también participando directamente en las nuevas empresas. Su acción también se canalizaría hacia las empresas ya establecidas a través de asistencia técnica,

1/ Ley No.5122 del 18/11/72. Banco Central de Costa Rica, "Memoria Anual 1972: Legislación Bancaria", (San José: BCCR, 1973), p.182-190.

2/ El 67% del capital inicial era propiedad del Gobierno.

y financiamiento^{1/}. En el transcurso de la década, se han creado bajo su control 15 empresas subsidiarias y 22 empresas filiales. No obstante se han producido importantes pérdidas de operación y algunas de esas empresas ya existían previamente y tenían problemas financieros serios^{2/}.

Lo anterior refleja uno de los problemas que conllevan las empresas públicas en el área de la producción y que es su ineficiencia productiva. Esto es producto del fracaso en el desarrollo de incentivos apropiados e instituciones que aseguren la eficiencia económica de las empresas del sector público, y si existe una política manifiesta en impulsar este tipo de actividades, deberían tomarse medidas complementarias destinadas a mejorar los niveles de eficiencia.

Un elemento adicional y si se quiere más importante para nuestros propósitos se refiere a un impacto redistributivo neto. Estas empresas se caracterizan por altos salarios y por usar el capital intensivamente y su impacto distributivo directo afecta normalmente a sus trabajadores. Estos pertenecen a los grupos de ingresos medios y generalmente obtienen incrementos de salarios que reducen en forma sustancial el excedente de propiedad social. Su impacto sobre las formas más agudas del problema distributivo (desempleo y subempleo de los no calificados y semicalificados y baja productividad de los pobres que trabajan por cuenta propia) es mínimo. Las empresas estatales duplicaron el empleo entre 1970 y 1978. No obstante cerca del 55% del empleo generado es para personal altamente calificado^{3/}. En el sector privado ese tipo de ocupados representa apenas el 20% del empleo asalariado total.

1/ Ibid, p. 183.

2/ Las empresas subsidiarias son aquellas en que CODESA tiene participación en el capital mayores al 51%. En las filiales la participación es minoritaria. A finales de la década CODESA había canalizado recursos a estas empresas por un monto a los \$ 2.500 millones, de los cuales el 94% se dirigió a las subsidiarias.

3/ IICE, "El empleo en el sector público de Costa Rica", inédito.

Datos sobre salarios promedios para 1979 muestran que los salarios que reciben estos trabajadores en las empresas estatales son mayores que los recibidos por ocupaciones similares en el sector privado. El salario promedio de las empresas estatales duplica el salario promedio existente en el sector privado. No obstante, al interior de las distintas ocupaciones las diferencias entre los salarios se reducen conforme se consideran ocupaciones con mayor nivel de calificación. Así en el caso del personal de servicios los salarios promedios son un 89% mayores en el sector público mientras que para las ocupaciones técnico-profesionales la diferencia se reduce a algo menos del 10%. Dado que la diferencia máxima por ocupaciones de los salarios se ubica alrededor del 89%, el hecho que los salarios promedios de las empresas públicas dupliquen al de las empresas privadas se debe al efecto de la distinta estructura ocupacional. Eliminando este efecto considerando una u otra estructura, la diferencia entre los salarios promedio se localiza entre un 52% y un 65% a favor de las empresas estatales^{1/}. Estos niveles salariales para los ocupados en el sector público, va acompañado de evoluciones más favorables en los salarios reales, así entre 1972 y 1979 el salario real del sector privado creció un 10.6% en todo el período, siendo esta tasa del 11.3% para las empresas públicas^{2/}.

Un intento, sin frutos inmediato, orientado hacia la socialización intertemporal pero buscando un mayor impacto distributivo, es el proyecto de creación de un sector de economía laboral, la idea de este proyecto es la de utilizar los fondos provenientes de la transformación del régimen de auxilio de cesantía para el establecimiento de empresas por parte de los trabajadores en forma autogestionaria^{3/}.

1/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Economía, Industria y Comercio, "Encuesta Nacional de Hogares: Marzo-Julio 1979" (San José: DGEC, 1980), p. 61.

2/ Caja Costarricense de Seguro Social, Tabulados resúmenes mensuales.

3/ Proyecto No. 8133 "Transformación del Régimen de Auxilio de Cesantía y de Creación de un sector de economía laboral". La Gaceta, No. 153, año C, 14/8/78.

- ii) Políticas de apoyo a las inversiones directas: En esta segunda alternativa, el énfasis se ha canalizado en las zonas rurales, en especial en el programa de regiones de desarrollo. Tal como se comentó, este programa no se concentró en redistribución de los activos existentes (tierras) sino que fue acompañado de inversiones directas tendientes a garantizar la productividad de los activos distribuidos. Entre estas inversiones sobresale la construcción de caminos de alimentación, obras de infraestructura social, servicios e infraestructura para el mercado de las cosechas y la dotación de materiales de construcción para vivienda. A manera de ejemplo, se puede mencionar la labor realizada por el ITCO en la región de Desarrollo de Río Frío, asentamiento de alrededor de 16.4 mil hectáreas, con 265 familias beneficiadas a mediados de 1977 y donde el arroz, el maíz y los frijoles son los cultivos principales. Luego de dos años de funcionar y a pesar de que la región contaba con una infraestructura de transporte aceptable, el ITCO había construido cerca de 33 km de caminos, de los cuales el 74% eran de lastre ^{1/}. Como soporte adicional a las actividades de producción el ITCO promovió la constitución de una cooperativa de servicios múltiples, otorgó un pequeño financiamiento para la producción, con entregas periódicas durante el primer año de actividad productiva y ofrece asistencia técnica a los parceleros a través de su personal ^{2/}.

El ITCO brinda además servicios de apoyo a la población entre los que se destaca los de vivienda, salud y educación. En cuanto a vivienda, el ITCO tiene un programa denominado "rancho mejorado" que consiste en una ayuda en mano de obra calificada (carpinteros),

^{1/} Entre octubre de 1975 y junio de 1977, el ITCO construyó un total de 200.5 km de caminos, siendo el 82% de ellos de lastre. José M. Salazar y otros, op. cit., p. 87.

^{2/} Un problema aún no solucionado proviene de la ausencia de infraestructura de drenaje en los sectores asentados, a pesar de la necesidad de tales obras debido a las abundantes precipitaciones. En algunas zonas esto es un obstáculo para el uso adecuado de la tierra lo que ha provocado a veces el abandono de la misma. PREALC "La situación ...op. cit., p. 60 y 61".

materiales, herramientas y diseño, para dar al parcelero una primera solución al problema de la vivienda. Para mediados de 1977, el ITCO había proporcionado techo al 30% de las familias asentados con un costo cercano al medio millón de colones. En cuanto a salud, las familias asentadas tienen acceso al hospital del Seguro Social ubicado en la zona bananera, pero el cantón de Sarapiquí carece de una infraestructura médica correspondiente a centros médicos de segunda o tercera importancia. Finalmente, el ITCO ha donado terrenos y construcciones para cinco escuelas primarias y una secundaria en la cual se piensa añadir una especialización en labores agropecuarias. Además el ITCO está implementando un programa experimental de capacitación campesina destinado esencialmente a la población adulta^{1/}.

c) El Capital Humano: El enfoque del capital humano sostiene que los patrones de concentración de las destrezas humanas son una causa tan importante de la desigualdad de ingresos como la concentración de activos físicos, aunque para la primera, la desigualdad en la concentración no tiene el grado de perpetuación por los patrones hereditarios que tiene la segunda^{2/}. Los defensores del enfoque del capital humano sostienen que la educación adecuada aumenta la calidad del insumo trabajo, lo que conduce a una mayor productividad laboral, la que se refleja en mayores ingresos salariales. En este caso la educación contribuye a un mayor nivel de empleo y a un mejoramiento en la distribución del ingreso. La validez de esta argumentación descansa en dos supuestos básicos: i) que el producto marginal del trabajo especializado es alto y permanecerá alto aún cuando aumente la oferta de trabajo especializado, y que, ii) los salarios pagados en el mercado reflejan el producto marginal del trabajo^{3/}.

Los que se oponen a este enfoque sostienen, en base a investigaciones en los países desarrollados, que la educación puede tener poco o ningún efecto sobre la concentración del ingreso. Según este enfoque la educación formal contribuye poco a impartir destrezas productivas y

^{1/} Ibid, p. 58 a 62.

^{2/} H. Chenery y otros, op. cit., p. 115

^{3/} Ibid, p. 115.

a elevar la calidad del trabajo, jugando básicamente un papel de filtro, por lo que en el caso de una expansión de la misma se emplearían otros criterios para filtrar.

Desgraciadamente, la asociación entre salarios o ingresos altos y educación no resuelven la escogencia, pues esta puede estar mostrando una relación entre educación y habilidad para ganar dinero o simplemente una alta propensión a gastos en educación en los grupos de altos ingresos, cuyos hijos también se benefician con el acceso preferencial a los empleos bien remunerados, debido a un poder económico^{1/}.

Obviamente en nuestros países donde se presenta una escasez de trabajo especializado una política de mejoramiento de la calidad de la mano de obra, vía educación, tendrá un impacto positivo en la expansión del producto^{2/}. El problema aquí es doble: por un lado, determinar el tipo de educación adecuada a los requerimientos del país, y por otro, asegurar que la ampliación de los programas educacionales beneficie a los grupos de bajos ingresos.

El problema de la educación adecuada es un asunto bastante discutido y se reconoce desde hace tiempo la necesidad de realizar reformas curriculares dando un vuelco desde lo académico hacia el entrenamiento vocacional. No obstante en el país, si bien se han realizado grandes esfuerzos en esta línea no parece ser aún suficientes. En la educación media, el énfasis en lo académico se mantiene aunque ha perdido importancia relativa. Para 1970, el 92% de los estudiantes matriculados en

1/ Ibid, p. 116

2/ Es frecuente encontrar la existencia desempleo abierto y subempleo en el mercado de trabajo y simultáneamente las empresas organizadas tienen problemas para ocupar vacantes en ciertas ocupaciones especializadas. Véase: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Encuesta de Establecimientos", (San José: Ministerio de Trabajo, 1979).

la educación secundaria recibían una educación académica y solo un 8% estaban matriculados en colegios técnicos. Nueve años después, el peso relativo de estos últimos era de 19%, como resultado de un crecimiento en la matrícula que más que duplicaba al crecimiento en la matrícula de los colegios académicos^{1/}. En el ámbito de la formación profesional, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) también amplió considerablemente la matrícula, a una tasa similar a la presentada por la educación media de carácter técnico, las cuales son las altas del período (23% acumulativo anual)^{2/}. No obstante, en el caso del INA, el fuerte dinamismo en la matrícula se debe a la incorporación de una serie de tipos de formación y extensión social (complementación, habilitación y rehabilitación) que en general son cursos de períodos muy cortos^{3/}. Si consideramos solo los que matriculan en el modo de formación de aprendizaje, el dinamismo aquí es mucho menor y el número de estudiantes reducido aproximándose a las 1.000 personas en 1977^{4/}.

En el área de la formación de técnicos de niveles medios, se realizaron acciones importantes. En el campo de la educación superior se creó el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) en 1973 y en el campo del parasistema de la educación post secundaria se crearon el Colegio Universitario de Cartago 1976 y el Colegio Universitario de Alajuela 1979. Al final del período (1979) habían cerca de 4.400

-
- 1/ Ministerio de Educación Pública, "La Educación en cifras en la década de los 70". (San José: Ministerio de Educación, 1980) C15. Por su parte, los centros educativos de los colegios técnicos fueron los que crecieron más en la década. Ministerio de Educación Pública, "Boletín Estadístico No. 24", (San José: Ministerio de Educación, 1980), p. 6.
 - 2/ DGEC, "Anuario Estadístico de Costa Rica 1977", (San José: DGEC, 1980), C 192. Se ha eliminado los egresados de los cursos de Seguridad Vial.
 - 3/ A manera de ejemplo, de los 55 mil egresados en 1977, el 71.3% eran egresados del curso de Seguridad Vial. Este es un curso de complementación, obligatorio para la obtención de la licencia de conducir y de una duración de tan solo 20 horas.
 - 4/ Lo cual no representa ni el 0.1% de la población en edad de trabajar en ese año.

personas matriculadas en estos centros, esto es, un 7.7% del total de matriculados en la educación post secundaria, porcentaje que asciende al 19.9% si se agregan el resto de matriculados en el parasistema de la educación post secundaria (administración, comercio, etc.). Nueve años antes, no existían ninguna de estas instituciones oficiales y los matriculados en el parasistema de la educación post secundaria representaban el 15.5% de los matriculados en la educación post secundaria^{1/}.

El otro aspecto importante de la ampliación de los programas educacionales es el acceso de los pobres a los mismos. Si la expansión se concentra en la educación superior, es posible que su impacto redistributivo sea regresivo pues tiende a beneficiar en forma desproporcionada a los estratos medios y altos de las zonas urbanas. Una forma de visualizar la expansión de los servicios de educación por tipo de educación es a través del gasto público asignado^{2/}. El gasto público total en educación pasó del 4.9% del PIB en 1970 al 9.2% en 1979, con un crecimiento real del 11.5% anual. Por tipo de educación el gasto real creció más rápidamente en el caso de la educación secundaria técnica (28.9% anual), seguido por la educación superior en conjunto (15.3% anual). Lo anterior refleja la importancia atribuida a la adecuación de la educación secundaria a las necesidades del mercado de trabajo y a la educación superior tradicional. No obstante, el gasto total asignado a la educación secundaria técnica es aún menor que el asignado a la educación secundaria académica (13.2% y 20.2% respectivamente) y que el asignado a la educación superior (21.2%). La formación profesional no solo dispone de un peso relativo muy bajo (3.4%) sino que este se mantuvo en el transcurso de la década^{3/}.

1/ OPES, "Estadística de la Educación Superior 1979" (San José: CONARE, 1980), p. 24 y 157.

2/ La educación pública tiene un predominio muy importante, sobre la privada en el país, en todos los niveles. Para 1979 los centros educativos oficiales representaban el 98% en la primaria, el 88% de las secundarias y el 100% de los de formación profesional y, el 80% de los de educación superior. En términos de matrícula el predominio es mayor siendo los porcentajes respectivamente de 97%, 94%, 100% y 95%. Ministerio de Educación Pública, "Boletín ... op. cit. p. 24 y 154.

3/ MEP, "La educación ... op. cit. c.17.

La educación superior tuvo una gran expansión cuantitativa en esa década. Al inicio del período existía solo una institución de educación superior en el país (Universidad de Costa Rica) con una población estudiantil de 12.900 alumnos. Nueve años después existían tres instituciones estatales adicionales: Universidad Nacional (1973), Instituto Tecnológico de Costa Rica (1973 y Universidad Estatal a Distancia (1978) y una entidad privada: Universidad Autónoma de Centro América (1979) y la población estudiantil sobrepasaba los 47 mil estudiantes de los cuales 45 mil estaban en las instituciones públicas. Es probable que el impacto distributivo de la expansión de estos servicios - haya tenido un efecto regresivo pues la expansión beneficia principalmente a los habitantes de las zonas urbanas y de las clases medias y altas. Lo anterior a pesar de que el financiamiento de las instituciones recae sobre todos los contribuyentes y que parte importante de estos estudiantes reciben ayuda adicional en forma de becas. El mayor acceso de los habitantes urbanos a la educación superior se puede aproximar con informaciones sobre la UCR (66% de la matrícula en las instituciones estatales). Para 1979 el 58% de los estudiantes provenía del Área Metropolitana, la zona más densamente poblada del país, en donde reside un 28% de la población total del país^{1/}. Ampliando el territorio, el 88% de los estudiantes residen dentro del Valle Central región que alberga un 64% de la población total^{2/}. Esto significa que el resto del país, región en que reside el 36% de la población, solo un 12% de los estudiantes provienen de ahí^{3/}. Adicionalmente, a la

^{1/} De la población del Área Metropolitana entre un 85 y un 90% reside en zonas urbanas.

^{2/} IICE, "Estadística Universitaria: 1979", (San José: IICE, 1980), p. 30

^{3/} Este porcentaje podría ser un poco mayor si se incluyen el resto de las universidades. Incluyendo la UNED y el ITCR este porcentaje sube al 14%.

mayor cobertura urbana de la educación superior es probable que esta se canalice hacia los estratos medios y altos. Varios indicadores pueden utilizarse para aproximar la estimación. En primer lugar, 1 de cada cuatro estudiantes admitidos en la UCR proviene de un colegio privado, mientras que solo 1 de cada diez egresados de secundaria proviene de esos colegios. En segundo lugar, si consideramos que el ingreso familiar medio se aproxima a los £ 3.200 en 1979^{1/}, se obtiene que cerca de la mitad de los estudiantes de la UCR provienen de familias cuyos ingresos superan este promedio^{2/}, en situación en que las distribuciones de ingreso existentes muestran que entre un 60 y un 70% de las familias se ubican por debajo del promedio nacional. Finalmente, uno de cada 5 estudiantes proviene de un hogar cuyo padre tiene por lo menos un año aprobado en la educación superior^{3/}, mientras que a nivel nacional solo 1 de cada 20 hogares tienen un jefe con algún nivel de Instrucción universitario.

Los indicadores anteriores muestran que probablemente el grueso de los estudiantes que ingresan a la educación superior estatal provienen de estratos de ingresos medios y altos, lo cual indicaría que el impacto redistributivo de la expansión no benefició especialmente los estratos más pobres. Este impacto regresivo es mayor si se considera que la mayoría de estos estudiantes pagan solo una porción reducida del costo de sus estudios. Para la UCR, en 1979 solo el 1.7% de los alumnos no solicitó beca y entre los que solicitaron solo el 3.4% no recibieron beca. Esto significa que el 95% de los alumnos matriculados

1/ El ingreso salarial promedio por familia fue de £ 2.100 en julio de 1979. Si consideramos que este representa cerca del 65% del ingreso total, obtenemos que el ingreso familiar promedio se situaría alrededor de los £ 3.200 por mes.

2/ En realidad es de esperar que este porcentaje sea mayor ya que el ingreso reportado por los estudiantes, está ^{sub}estimado por consideraciones de obtención de beca y porque se circunscribe normalmente el ingreso monetario.

3/ IICE, op. cit., p. 32.

en 1979 disfrutaban de algún tipo de beca, que iba de un 10% de exoneración hasta un 100% de exoneración y ayuda económica. En resumen se puede decir que en promedio, el estudiante de la UCR recibe una beca consistente en una exoneración del ^{78.1} 81 se incluye la UNA, con lo cual la cobertura asciende al 88% de los estudiantes de las instituciones públicas la beca por medio asciende a una exoneración del 75%, disfrutando el 36% de los estudiantes de exoneración total^{2/}. Cabe agregar que el ITCR eliminó el sistema de becas corrientes a partir de 1977 y lo sustituyó por un sistema de préstamos y becas especiales. En 1979, solo el 8.4% de los estudiantes contaban con beca especial y el 44.5% se habían incorporado al sistema de préstamos^{3/}.

La educación primaria ya tenía a principios de la década una amplia cobertura, ello unido al descenso absoluto de la población en edad escolar se tradujo en un aumento de la matrícula muy reducido (0.8% promedio anual) y el gasto asignado a la misma fue de los que menos aumentó (7.4% promedio anual). Es probable que la expansión de la educación primaria favoreciera especialmente a las familias ubicadas en las zonas rurales, pues eran las que estaban en situación relativa inferior. Ello explicaría el alto incremento real en el costo por alumno que reflejan los datos previamente citados. Datos sobre la evolución de los niveles de educación de la población de 6 años y más entre 1973 y 1979 muestran que mientras que la población de 6 a 14 años aumentó un 2.6%, la población con instrucción primaria creció un 5.7%. Estos mismos datos referidos a la zona rural adquieren los guarismos siguientes: 1.5% y 5.8% respectivamente, lo que indicaría un favorecimiento relativo en la zona.

1/ OPES, op. cit, p. 92

2/ Ibid, p. 92 y 95

3/ Ibid, p., 24-93-94.

No obstante, es la educación secundaria la que manifiesta la mayor expansión y el mayor énfasis en la zona rural. Entre 1973 y 1979, la población con estudios secundarios crece a un ritmo 3.5 veces superior al crecimiento de la población con edades entre 15 y 19 años (76.8% y 21.8% respectivamente). Esta evolución de la población con instrucción media es más dinámica en la zona rural, con tasas de crecimiento que duplican las mostradas en la zona urbana. Es por lo tanto posible pensar que la expansión de la educación primaria y secundaria favoreciera, en mayor medida que la expansión de la educación superior, a los grupos más rezagados del sistema por su énfasis en la zona rural, y por lo tanto, es de esperar un impacto distributivo superior.

En resumen, si analizamos los niveles de instrucción formal de la fuerza de trabajo encontramos que ellos han mejorado entre 1973 y 1979. Si bien es cierto que el nivel de instrucción dominante sigue la primaria, esta ha perdido importancia relativa en conjunto con los sin instrucción. Por otro lado, las personas con estudios secundarios son las que más han crecido en número, a tasas que más que triplican la de la fuerza de trabajo en su conjunto, y a tasas que duplican la tasa mostrada por la fuerza de trabajo con estudios superiores^{1/}. Si tomamos en cuenta que las personas con educación secundaria son las que más se incorporaron a la fuerza de trabajo y recordamos que la educación media le dio un mayor énfasis a la educación técnica podríamos pensar que la adecuación de la misma a los requerimientos del mercado de trabajo aumentó. No obstante, es posible que la gran afluencia de personas con mayores niveles de educación formal al mercado de trabajo haya sido excesivo a sus posibilidades de absorción. Los datos disponibles sobre las tasas de desempleo abierto -

1/ Entre 1973 y 1979 la fuerza de trabajo creció a un ritmo del 4% anual. Desagregados los componentes de la misma según su nivel de instrucción, la evolución es la siguiente: sin instrucción -2.9%, primaria 2.1%, secundaria 12.9% y superior 6.7%.

parecen confirmar esta hipótesis. En 1973, para una tasa de desempleo abierto del 7.3%, los niveles de desempleo abierto relativos decrecían conforme aumentaba el nivel de instrucción formal pasando de un 8.6% para los sin instrucción hasta un 1.5% para aquellos con algún estudio universitario^{1/}. En cambio, en 1979, el resultado era totalmente contrario, aumentando sistemáticamente la tasa de desempleo abierto de un 2.1% para los sin instrucción hasta un 7.9% para aquellos con instrucción secundaria y bajar nuevamente a un 2% para los que tenían estudios superiores. Sin embargo, este último grupo muestra una tasa mayor a la que había en 1973 aunque el nivel de de empleo medio del país es inferior en 1979^{2/}.

4.3 Mercado de Bienes:

La intervención en el mercado de bienes, desde el punto de vista de la política distributiva, se concentra en la reorientación de la demanda agregada hacia los bienes producidos por aquellos sectores que debido al patrón distributivo de los ingresos generados, tienden a favorecer la distribución del ingreso. El patrón distributivo de los ingresos generados por cada sector dependerá de la intensidad del uso del trabajo y del grado de concentración de los activos.

Así el estímulo a la producción en los sectores intensivos en mano de obra, promoverá la absorción de empleo y provocará un sustitución indirecta de factores a través de cambios en la demanda. En el tanto que la propiedad de los activos no esté altamente concentrada en ese sector, la expansión de la producción tendrá un efecto positivo en la distribución del ingreso, siempre y cuando promueva la absorción de mano de obra previamente desempleada o empleada con altos grados de subutilización.

^{1/} DGE, "Censo Nacionales de Población. Tomo II, 1973", (San José: DGE, 1974), p. 309.

^{2/} MTSS y MEIC, op. cit., p. 34.

El éxito de estas políticas depende de la flexibilidad que muestre la demanda agregada para absorber la nueva gama de productos o las diferentes cantidades relativas de los mismos, esto es, el grado de manipulación de la demanda. La demanda por inversiones puede alterarse mediante una reorientación de las inversiones públicas hacia sectores intensivos en el uso del trabajo tales como vivienda e infraestructura urbana y rural. La demanda del consumidor puede reorientarse de los bienes de consumo modernos, más intensivos en capital hacia aquellos con mayor componente de trabajo a través de los impuestos indirectos y los controles a la producción. La demanda del Gobierno puede manipularse directamente para promover adicionalmente la producción de esos bienes en pequeña escala. En todos los casos, la elección de los cambios en la demanda debería basarse en los costos implicados, los que se pueden medir en términos de la productividad de las inversiones alternativas, o en términos de la pérdida de utilidad del consumidor, en este último caso el efecto distributivo aumenta si los consumidores afectados pertenecen a los grupos de altos ingresos^{1/}.

En nuestros países como un porcentaje importante de la demanda depende del comercio exterior, la promoción de las exportaciones podrían ser un camino para expandir los sectores intensivos en mano de obra, si las expectativas de exportación de estos sectores son favorables. Este podría ser el caso de las actividades relacionadas con la agroindustria. Incluso se podría evaluar la elección entre promoción de exportaciones y sustitución de importaciones en términos de su impacto distributivo^{2/}.

Los sectores que normalmente se asocian con este tipo de políticas son: la construcción, la agricultura, la agroindustria y los servicios. En Costa Rica, las políticas de promoción del empleo vía -

^{1/} H. Chenery y otros, op. cit, p. 122.

^{2/} Ibid, p. 122.

promoción de la producción, fueron formulados y apadrinados por el Ministerio de Trabajo (MTSS), especialmente a partir de 1974. Este ministerio, con la asesoría de la OIT, le dio gran impulso a la idea de considerar el empleo como objetivo de desarrollo y modificó su estructura interna para dar cabida a las actividades que ello acarrearba^{1/}. No obstante por su papel de promotor más que de ejecutor, su área de acción se limitó a la formulación de políticas específicas cuya ejecución estaba en manos de otros organismos. Con ello el grado de cumplimiento de las mismas fue reducido^{2/}. Cabe agregar que el área de interés y de acción del Ministerio fue coincidente con los sectores mencionados previamente.

El sector construcción fue el primero que se analizó y en base a el diagnóstico del mismo se diseñó un plan de construcción de viviendas de interés social donde no solo se buscaba resolver el problema de vivienda de los grupos más pobres sino que además se buscaba aumentar la generación del empleo especialmente en las zonas rurales^{3/}. Las características del empleo en las principales actividades exportadoras tanto agrícolas como industriales también fue objeto de análisis. En este estudio se puso énfasis en la dependencia del nivel de empleo respecto al mercado externo y sus posibles medidas correctivas^{4/}. En el área de los servicios, el turismo fue objeto de estudio, midiéndose el impacto directo e indirecto que su expansión tendría en el empleo y proponiendo un programa de promoción del mismo, que incluía el turismo social interno^{5/}.

1/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Empleo y Brecha Social: una estrategia de desarrollo. La experiencia de Costa Rica", (San José: MTSS, 1975).

2/ Su papel fue mucho más preponderante en el área de la política de remuneraciones y en el área del sistema de indicadores donde se logró avances significativos. Véase Esteban Lederman, "Planificación y Promoción del Empleo: Conclusiones y Recomendaciones del Proyecto. Informe Final" (San José: Proyecto COS /77/002, 1978).

3/ MTSS, "Perspectivas del empleo en la construcción para el período 1975-1980 en Costa Rica" y "Bases para un plan nacional de viviendas de interés social" (San José: MTSS, 1975).

4/ MTSS y otros, "Empleo y Comercio Exterior en Costa Rica" (6 tomos) (San José: MTSS 1976).

5/ MTSS, "El programa de turismo y el empleo en Costa Rica", (San José:

Una de las políticas sectoriales que más esfuerzo canalizó y en la que se lograron metas concretas fue la del fomento de industrias rurales. La idea central era la de reforzar la capacidad de generación de empleo e ingreso en las áreas periféricas del país, con actividades industriales que fueren complementarias a las actividades agrícolas dominantes en estas regiones, de forma tal que el desarrollo rural tuviere mayor integridad^{1/}. La formulación y ejecución del programa se basó en dos instrumentos. Por un lado, en la promoción y estímulo a la instalación de las empresas en las áreas rurales, usando los mecanismos existentes, y de otro, la elaboración de un proyecto de ley específico que apoyara de una manera más intensa y generalizada la promoción de estas empresas en esas áreas.

El uso del primer instrumento tuvo por objeto no solo general experiencias pilotos en la instalación de empresas rurales, sino que también buscó atender las necesidades más urgentes de ciertas áreas periféricas. En esta etapa y con ayuda de otras instituciones públicas y privadas se establecieron empresas en distintos puntos del país, con un promedio de 190 trabajadores por empresa^{2/}. El segundo instrumento, la Ley de Fomento de Industrias Rurales, cuyo proyecto fue redactado por un grupo interinstitucional después de más de un año de deliberaciones, se presentó en abril en 1976 a la Asamblea Legislativa para su aprobación, aprobación que al finalizar la década, esta no se había otorgado^{3/}.

1/ La literatura sobre el programa fue extensa, pueden consultarse del MTSS lo siguiente: "Fundamentos para la Ley de Fomento de Industrias en áreas rurales"; "Industrias rurales: Instrumento de una política nacional de empleo"; "proyecto de Ley de Fomento a la Industria Rural"; Informe sobre la Ley de Fomento de Industrias Rurales"; "Ley de Fomento de Industrias Rurales. Criterios básicos para la formulación del Reglamento de la Ley" y "Ley de Fomento de Industrias Rurales. Exposición de Motivos".

2/ MTSS, "Empleo y Brecha Social ...op. cit. p. 33

3/ E. Lderman, op. cit., p. 48

Un balance general permite apreciar que quizás el logro más importante de las acciones sobre el empleo fue la introducción, en la formulación de la política económica, del empleo como un objetivo. Esto permitió que el diseño de la política de estabilización en los años más críticos de la década (1973-1975) se le otorgara una atención prioritaria a los niveles de empleo y se lograr defenderlos con éxito^{1/}. En el resto de los períodos, los niveles de desempleo se mantuvieron en niveles si se quiere sumamente bajos y no se presentó en ningún momento problemas de empleo, aunque la situación empezaba a deteriorarse ligeramente al finalizar la década^{2/}.

A otro nivel, la promoción de la actividad agrícola se basó, además del crédito subsidiado para los pequeños productores, en el establecimiento de precios de sustentación para los productos de forma tal que se le garantizara un ingreso mínimo a los productores. Esta política se concentró en los granos básicos (arroz, frijol, maíz y sorgo) y le correspondió al Consejo Nacional de Producción (CNP), el cual modificó los precios de sustentación varias veces en el período especialmente a partir de 1973. Así los precios crecieron de la cosecha 70/71 a la cosecha 78/79 en un promedio anual del 9.3% para arroz, 13.4% para maíz, 14.7% para frijol y 13.9% para sorgo^{3/}. Los productos que más aumentaron su producción fueron el arroz y el sorgo, mientras que el maíz y el frijol vieron reducir su volumen de producción

1/ PREALC, "Salarios, precios... op. cit., p. 7 a 9.

2/ El desempleo abierto fue del 7.3% en 1973, en 1976 alcanzó el 6.3% fluctuando el resto de los años entre el 4.5% y el 5%. En términos de la tasa de subutilización global, esta fue del 13.2% en 1976 bajando al 11% en 1978 para luego subir al 12.5% en 1979. Todos estos datos con excepción de 1973 referidos al mes de julio

3/ CNP, "Boletín Estadístico No. 5.", (San José: CNP, 1978), C-28.

sistemáticamente a partir de 1976 año en que alcanzaron un pico en la producción^{1/}. Dado que solo el arroz y el sorgo respondieron positivamente a esta política en el período es probable que el impacto distributivo de la misma haya sido adverso por varias razones. En primer lugar, son cultivos altamente mecanizados y cultivados en grandes extensiones. Esto significa que no tienen un impacto directo en la expansión del empleo y si lo tienen es en empleo calificado. En segundo lugar son actividades donde la concentración de activos es importante, por lo que el patrón distributivo de los ingresos generados por el sector no es favorable para una mayor igualdad. En tercer lugar, el maíz y el frijol son sembrados por pequeños productores con técnicas intensivas en mano de obra, con lo que la reducción de la producción en estos sectores tiene un mayor impacto negativo en el empleo y además en los ingresos de los pequeños productores^{2/}.

4.4 Estado de la Tecnología

La tecnología y el progreso técnico afectan directamente la generación de ingresos en el mercado de factores y los precios relativos en el mercado de bienes, produciendo un impacto inmediato sobre la distribución del ingreso y el crecimiento. Sin embargo, la influencia de la tecnología no es siempre positivo en nuestros países ya que ella responde a las necesidades y a la dotación de recursos de los países desarrollados. Transferida a nuestros países, ellas no encajan con la dotación de recursos existentes ni con los patrones de demanda, sirviendo a menudo solo para apoyar la expansión del sector moderno y el patrón de consumo de los más ricos^{3/}.

1/ Banco Central de Costa Rica, "Cifras sobre producción agropecuaria 1967-1978 y 1974-1979" (San José: BCCR, 1980 y 1979).

2/ A pesar de que los precios de sustentación crecieron más en estos productos, la caída de la producción fue más que proporcional por lo que los ingresos totales disminuyeron. BCCR, "Cifras sobre... op. cit., c 19 a 22.

3/ H. Chenery y otros, op. cit., p. 123

Dado que el mayor uso de técnicas intensivas en mano de obra y la reorientación de los recursos y la demanda desde el sector moderno al sector tradicional, tienen un impacto distributivo importante, es te tipo de políticas será viable solo si existe una amplia gama de técnicas intensivas en mano de obra y si se garantiza una tasa sostenida de mejoramiento tecnológico e innovación en el extremo intensivo en trabajo del espectro tecnológico^{1/}.

Esto significa que el Estado debe asumir un papel en la política tecnológica, la cual podría abarcar tres áreas, a saber: investigación; difusión de información sobre las tecnologías disponibles; y producción de bienes de capital.

El apoyo gubernamental a la investigación se basa en el hecho de que la investigación en los países desarrollados no tiene como punto central de interés las tecnologías intensivas en mano de obra^{2/}. Por lo tanto si se quiere un progreso tecnológico en este tipo de técnicas debe apoyarse la investigación interna en aquellas áreas que sean relevantes para nuestros países. Estas áreas serán muy va riadas e incluirán desde nutrición y salud; vivienda de bajos cos to; programas de reproducción de plantas aptas para ser cultivadas por los pequeños propietarios, técnicas agrícolas de secado o inves tigaciones de los problemas de producción y comercialización de cier tos bienes que se pueden producir con técnicas intensivas en mano de obra, etc. Las restricciones que este tipo de políticas se enfrentan serán no solo de carácter financiero sino humano, ya que ellas depen derán del tamaño y sofisticación de la base técnica y científica del país^{3/}.

^{1/} Ibid, p. 124.

^{2/} Ello no significa cerrar la economía a la tecnología importada, sino reconocer que ella resulta en la mayoría de los casos in suficiente.

^{3/} Ibid, p. 124.

La difusión de la información sobre las tecnologías disponibles es otra política importante ya que un mayor conocimiento de las alternativas disponibles podrá provenir la adopción técnica excesivamente intensivas en el uso del capital, en situaciones en que existen viejos diseños ahorradores de capital. Esto es particularmente útil cuando la adopción de la tecnología está bajo el control del Gobierno como es el caso del sector público.

La posibilidad de producir bienes de capital es básica ya que aunque la tecnología exista, puede ser que las máquinas ya no se produzcan y es improbable que los sectores productores de bienes de capital de países desarrollados, respondan a las demandas de los países subdesarrollados por estos bienes.

La política tecnológica del país se fortaleció y centralizó con la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), institución autónoma que entró en funciones en agosto de 1973^{1/}. Su objetivo básico es el de promover el desarrollo de las ciencias y de la tecnología para fines pacíficos. Su ámbito de acción se diluye en varias áreas: desarrollo de la infraestructura de ciencia y tecnología; investigación científica y tecnológica; capacitación de recursos humanos; información y documentación; intercambio internacional; y divulgación y estímulo de la educación científica y tecnológica.

En el área de desarrollo de la infraestructura que sirve de apoyo a la investigación busca la creación de instituciones para investigación especializada, otorga estímulos económicos y premios a los científicos nacionales, trae especialistas extranjeros a colaborar en

^{1/} Ley No. 5048, publicada en la Gaceta del 22 de agosto de 1972, La Ley regía a partir de enero de 1973 (Art. 29°).

actividades científicas y organiza o patrocina reuniones científicas y técnicas en el país. En 1979, la actividad en esta área se concretó a la creación de un laboratorio de investigaciones marinas, otorgarle ayuda económica a 13 investigadores nacionales, traer 15 científicos extranjeros por períodos cortos y organizar y patrocinar 9 reuniones científicas en el país^{1/}.

En el área de la investigación científica y tecnológica, el CONICIT promueve y apoya económicamente distintas investigaciones. Al finalizar el año 1979, la institución apoyaba económicamente 26 investigaciones^{2/}.

El CONICIT ayuda para la capacitación de recursos humanos del país. Para ello otorga financiamiento tanto para adiestramiento intensivo por períodos cortos (36 personas beneficiadas en 1979), como para estudios de postgrado (23 personas beneficiadas en ese año)^{3/}.

En el área de la información y documentación, las actividades se centraron en 1979, en impulsar la transferencia y el uso de la información sobre la agricultura y la industria^{4/}.

En el campo del intercambio internacional, las acciones se centran en dos áreas. Por un lado, la suscripción de convenios bilaterales de cooperación científico-tecnológico, y por otro lado, la ayuda financiera para que científicos nacionales participen en eventos científicos internacionales. En 1979 se suscribieron 3 convenios de cooperación y se le otorgó ayuda financiera a 47 científicos nacionales para asistir a eventos internacionales^{5/}.

1/ CONICIT, "Informe anual 1979" (San José: CONICIT, 1980), p. 18-23.

2/ Ibid, p. 26-39.

3/ Ibid, p. 43-47.

4/ Ibid, p. 51.

5/ Ibid, p. 55-61.

Finalmente en el área de la divulgación y estímulo a la educación científica y tecnológica, el CONICIT realiza distintas actividades como la edición de un boletín informativo, uso de la televisión educativa, proyecciones de cine científico y conferencias sobre ciencia.

La importancia relativa que puedan tener las acciones del CONICIT se pueden ponderar en base a los fondos que maneja. En 1979 el presupuesto que manejaba era de ₡ 9. millones de colones, inferior al medio del 0.1% del ingreso nacional. Esto significa que si bien es cierto que los recursos se habían incrementado rápidamente (16% anual en términos reales estos eran aún insuficientes). La insuficiencia es mayor si se tiene en cuenta que algo más de una tercera parte va a transferencias corrientes, partida que engloba el grueso de la financiación de proyectos y ayuda a científicos nacionales, y que el resto de los gastos (administrativos principalmente) habían crecido más rápidamente. No obstante, esto es resultado de que la institución es nueva y apenas está en su etapa de consolidación, por lo que los frutos de su actividad se tendrán que analizar a mediano plazo. De todas formas, el grueso de la investigación científica sigue descansando en las instituciones de Educación Superior, instituciones que tienen los centros de investigación y los científicos, que si bien reciben ayuda del CONICIT, esta no es la fundamental. A manera de ejemplo, la Universidad de Costa Rica destinaba en 1979 alrededor del 9% de su presupuesto para investigación, esto significaba en colones alrededor de 28 millones, esto es, tres veces más que los recursos asignados al CONICIT ese año^{1/}.

1/ Universidad de Costa Rica "Datos estadísticos financieros y presupuestarios 1975-1979", (San José, UCR, 1979), p.63.

5. Políticas redistributivas del Ingreso

Las principales políticas redistributivas del ingreso se concentran en tres áreas de intervención gubernamental, a saber: los impuestos al ingreso personal y a la riqueza; el suministro de bienes de consumo público y las transferencias directas; y los mercados de bienes.

5.1 Los Impuestos

La política tributaria tiene un doble impacto sobre la distribución del ingreso. Por un lado proporciona un mecanismo para intervenir en el equilibrio de los mercados de bienes y factores, y por otro, proporciona un medio para aumentar en forma directa los recursos que pueden transferirse a través del gobierno con el fin de lograr ciertas metas redistributivas¹. En este momento nos interesa la segunda de sus funciones, ya que la primera ha sido analizada en las secciones anteriores (mercado de factores y mercado de bienes).

Sin duda una de las políticas redistributivas más importantes en manos del Gobierno son las transferencias directas a los grupos pobres. Pero para ello se requiere contar con los recursos adecuados. Por lo tanto, el impacto redistributivo neto de tales acciones dependerá no solo del monto de recursos recaudados sino también de la estructura tributaria que los captó. En tanto más progresiva sea esta, mayor será el impacto neto.

Los impuestos directos al ingreso personal y a la riqueza se presentan a primera vista como un medio efectivo para alcanzar progresividad en la estructura de impuestos con un mínimo de distorsión en los precios relativos. Sin embargo, su ámbito de acción es bastante reducido y sus posibilidades de ampliación poco probables en nuestros países. Los impuestos al ingreso personal pueden aplicarse efectivamente normalmente solo en el sector moderno de las sociedades anónimas y para los asalariados del sector público. El ingreso proveniente de otras utilidades, generalmente elude los impuestos directos al ingreso personal y los impuestos a las sociedades de capital por sus dificultades de ejecución.

1/ Chenery y otros, op. cit. pag. 117.

En estas circunstancias, es importante reconocer que la mayor progresividad del impuesto al ingreso, más allá de cierto punto, conduce simplemente a una evasión creciente y afecta el forma aún más seria a la estrecha base donde es relativamente fácil de cobrar¹.

Una solución posible es el establecimiento de impuestos a la riqueza y a la propiedad, incluyendo los impuestos a la herencia como un medio para asegurar la progresividad general de la incidencia de los impuestos. No obstante, estos impuestos pueden tener mayores problemas de aplicación, aunque es posible mejorar su funcionamiento actual. En esta dirección, la limitada variedad de los activos disponibles, unido a la fuerte concentración de la riqueza, son una ventaja porque reducen sustancialmente la base imponible y reduce los costos de recaudación. De todas maneras, el papel del impuesto a la propiedad debe verse como complementario de los impuestos directos a los ingresos con el fin de alcanzar una mayor progresividad global. El impuesto a la propiedad buscaría elevar la tasa efectiva de impuesto en los niveles de ingresos más altos, mientras que el impuesto al ingreso personal debería ser menos progresivo pero de mayor cobertura².

No obstante, debe tenerse presente que aunque se realicen grandes esfuerzos para recaudar impuestos directos, los impuestos indirectos seguirán predominando en la recaudación fiscal, por lo que el efecto redistributivo neto dependerá fuertemente del grado de progresividad de estos últimos. La progresividad de la incidencia sobre el consumidor requiere que las tasas de impuestos sean diferenciadas en forma progresiva entre las clases de consumidores. Así, los bienes de consumo o conjunto de bienes de consumo con diferentes elasticidades-ingreso y baja elasticidad-precio, proporcionan una base efectiva para discriminar entre clases de consumidores. Los bienes con mayor elasticidad-ingreso, que representan una mayor proporción del presupuesto de las clases de altos ingresos, se pueden entonces gravar con tasas mayores³.

1/ Ibid, p. 117.

2/ Ibid, p. 118.

3/ Ibid, p. 118.

Las elasticidades-precio bajas son importantes para minimizar el cambio en el consumo. Sin embargo, dado que las características productivas de los distintos sectores no son neutras desde el punto de vista distributivo, los impuestos indirectos podrían buscar no solo afectar el consumo de los sectores de altos ingresos sino también cambiar su composición hacia bienes cuya producción es intensiva en el uso del trabajo. En estos casos, las elasticidades-precio tendrían una mayor importancia y no se requeriría necesariamente que fuesen bajas.-

En nuestros países, los impuestos indirectos se han creado normalmente respondiendo a otras consideraciones, especialmente asociadas a las presiones anuales por aumentar los ingresos tributarios. En tal caso, los impuestos indirectos muestran una estructura impositiva marcadamente regresiva.- Una modificación de la estructura tributaria si se quiere alcanzar objetivos redistributivos, debería abogar por el establecimiento de tasas similares para todos los bienes con elasticidades-ingreso y características distributivas en la producción similares¹.

Un elemento adicional a la política tributaria que es necesario mencionar aquí, es el referente a la política de fijación de precios a los bienes y servicios producidos por el sector público como mecanismo de movilización de recursos. Como regla, los productos y servicios del sector público tienden a tener precios bajos en muchas situaciones donde ni los precios relativos ni las consideraciones redistributivas los exigen. Para la fijación de los mismos serán válidas las consideraciones que se aplican para lograr la progresividad de los gravámenes indirectos.-

El análisis de la política tributaria² del país en esa época muestra dos elementos importantes, por una parte, una fuerte expansión de los ingresos tributarios y por otra parte, un predominio considerable de los tributos indirectos. La expansión de los ingresos

1/ Esto implica modificar algunos de los criterios tradicionales de las finanzas públicas. Ibid, p. 117.

2/ En esta parte se consideran todos los tributos del Gobierno General, incluyendo como tales las contribuciones obreras y patronales a la Seguridad Social.

tributarios queda manifiesta al constatar que entre 1970 y 1979 los ingresos se sextuplicaron^{1/}. Este dinamismo fue mayor que el mostrado por el producto nacional y el ingreso nacional de modo que la participación en los mismos, ya de por sí inicialmente alta, se incrementó en el período. De esta forma, los ingresos tributarios representaban en 1970 el 16.7% del producto nacional, nueve años después alcanzaban el 20.4%. En términos de ingreso nacional, estos pasan de representar una quinta parte en 1970 a pesar una cuarta parte en 1979.

El predominio de los tributos indirectos no solo es considerable sino que tiende a crecer levemente en el período. Si excluimos las contribuciones a la seguridad social, encontramos que los impuestos indirectos generaban el 79.5% de los ingresos tributarios en 1970 y el 81.2% de los ingresos tributarios en 1979. Si incluímos las contribuciones de la seguridad social su ubicación como tributo directo o indirecto dependerá de los supuestos de incidencia de los mismos^{2/}. Si aceptamos que el aporte patronal es considerado por el empresario como un elemento más del costo y en consecuencia es pagado en última instancia por los consumidores, tendrá carácter de impuesto indirecto^{3/}. El aporte obrero por su parte es asimilado a un impuesto directo si aceptamos que es pagado por el contribuyente

1/ Este aumento es de 5.6 veces si se excluyen las contribuciones a la seguridad social. Banco Central, "Cifras de...ap. cit, 49

2/ La distinción de los aportes a la seguridad social obedece al hecho de que no existe uniformidad de criterio entre los especialistas sobre su carácter de impuesto y al hecho de que dada la cobertura de la seguridad social en el país, este será uno de los impuestos más importantes considerados individualmente, solo superado por el impuesto a la renta. Se ha optado a considerarlos como impuesto por su carácter obligatorio y por la existencia de un quid pro quo estrictamente conceptualizado. Federico Herchel, "Incidencia fiscal y distribución del ingreso en Costa Rica. Volumen I", (México: CEPAL, 1977), p. 19

3/ Este es un tributo en donde existe mucha controversia tanto en el terreno teórico como empírico sobre su incidencia. Aquí hemos seguido el supuesto más frecuentemente utilizado. Ibid., p. 25

de jure. Así definidas las cosas, los impuestos indirectos continuarían dominando, representando en este caso alrededor de un 76% y sin mostrar mayor variación en el período.

El predominio de los impuestos indirectos es un elemento que hace pensar en la existencia de una estructura tributaria regresiva en el país. Esta idea se refuerza al constatar la importancia relativa de los impuestos a la propiedad, quienes representan el 3.7% de los ingresos tributarios en 1971 y habían caído al 2.3% en 1977. El impuesto sobre la renta por su parte, representa alrededor del 15% de los ingresos totales, constituyéndose en el impuesto más recaudador. No obstante un impacto progresivo dependerá de sobre quién recaiga el mismo y ello estará determinado por la estructura de mercado existente. Así, si el mercado es marcadamente oligopólico, como parecen mostrar estudios ya mencionados, las empresas tienen la posibilidad de trasladarlo todo o parcialmente a los consumidores por lo que perdería carácter progresivo, especialmente si se tiene en cuenta que más de un 80% del impuesto recae sobre las unidades productivas¹.

Un primer intento de estimar la distribución de la carga tributaria fue el realizado por Federico Herchel en 1974. Estos resultados, si bien preliminares, pues dependen de la validez de los supuestos de incidencia y de la distribución del ingreso estimado, muestran una estructura tributaria marcadamente regresiva. Separando la población en tres grupos según sus niveles de ingreso: bajo (52% de la población), medio (39%) y alto (9%); se encontró que el primer grupo, el de menores ingresos, tributaba alrededor del 32% de su ingreso mientras que el grupo de mayores ingresos sólo lo hacía en una proporción equivalente al 22% de su ingreso y el de ingresos medios en una proporción del 24% de su ingreso, similar al promedio general². Esta regresividad del sistema puede visualizarse también comparando lo que tributa cada grupo con lo que le correspondería tributar si existiese un solo impuesto a la renta, proporcional en lugar de todos los impuestos.-

1/ Una discusión sobre la posible incidencia del impuesto sobre la renta puede verse en Federico Herchel, op. cit. pag. 22-25.-

2/ Ibid, p. 30.

Así, el grupo de ingresos bajos paga una proporción mayor a un impuesto proporcional en un monto que equivale al 6.8% de su ingreso; el grupo de ingresos medios paga una fracción levemente inferior (0.9% de su ingreso) y el grupo de ingresos altos paga una proporción aún menor al promedio (3% de su ingreso)¹.

Este estudio concluye que los elementos regresivos fundamentales son los aportes a la seguridad social y los impuestos a la importación excluyendo los selectivos y que si se quiere mayor progresividad, había que fortalecer el impuesto a la renta, sobre todo el personal, los impuestos al patrimonio y los impuestos selectivos de consumo, y reducir la carga de los aportes a la CCSS y algunos impuestos específicos al consumo, como por ejemplo, el impuesto a los cigarrillos y cerillos².

Sería interesante ver cómo ha evolucionado cada uno de estos impuestos para determinar si el sistema se ha vuelto más o menos regresivo. Datos para los años 1971 y 1977 muestran que los impuestos que más crecieron fueron los impuestos selectivos de consumo (progresivo) y los aportes a la seguridad social (regresivo) y los que menos crecieron fueron los impuestos al patrimonio (progresivo). Tomando el conjunto de los impuestos mencionados previamente, los elementos más regresivos (aportes a la seguridad social e impuestos a la importación) crecen menos rápidamente que los elementos más progresivos (impuesto a la renta, impuesto al patrimonio e impuesto selectivo de consumo), lo que podría indicar un mejoramiento en la distribución de la carga tributaria. No obstante estos tributos representan tan solo algo menos del 55% de la recaudación en 1977 por lo que el resto de los impuestos tienen un peso importante y no permiten conclusiones claras. Una forma de abordar el problema es ver cómo se distribuye la carga tributaria en 1977 entre los tres estratos, manteniendo los mismos supuestos de incidencia de 1974. Los resultados reflejan que la estructura de la distribución de la carga tributaria prácticamente no se modifica y si se visualiza algún cambio éste es hacia una mayor regresividad, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

1/ Ibid, p. 31.

2/ Ibid, p. 32.

C.I. DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA
(Cifras Relativas)

ESTRATOS DE INGRESO	1974	1977
Bajo	27.1	28.9
Medio	41.1	41.2
Alto	31.8	29.8
TOTAL	100.0	100.0

Si consideramos que en el período, los impuestos crecieron más rápidamente que el ingreso nacional y si aceptamos que se ha dado una tendencia hacia la concentración del ingreso, entonces es de esperar que la presión tributaria haya aumentado especialmente en el estrato bajo. La comprobación empírica de ese fenómeno es muy complicada sobre todo por la no comparabilidad de las distribuciones de ingreso base y los estratos definidos en 1974. Estos están cuantificados en términos de personas y no en términos de familias. Si tomamos para 1977 tres estratos de ingreso: bajo (50% de las familias), medio (40% de las familias) y alto (10% de las familias) y ajustamos la distribución del ingreso para asimilarla a los resultados de cuentas nacionales y al ajuste de 1974, encontramos que el grupo de ingreso bajo tributa el equivalente al 39.0% de su ingreso, el estrato medio el equivalente al 21.9% de su ingreso y el grupo alto un 18.6% de su ingreso, para una presión tributaria media del 23.6%.

Estos resultados parecen indicar que la estructura tributaria era y sigue siendo bastante regresiva, aunque no debemos olvidar que esta conclusión depende fuertemente de la exactitud de la estimación de la distribución del ingreso o, de la distribución del consumo y de lo realista de los supuestos de incidencia. Al respecto es posible que algunos de los supuestos de incidencia tiendan a sobrestimar la regresividad del sistema tributario, especialmente el relativo a la distribución de las cuotas obreras. Este tributo que representó el 8.6% del ingreso tributario total en 1974, está mayoritariamente asignado al estrato bajo (el 64.6% del tributo se asigna a este grupo). Si se tiene en cuenta que los asalariados se ubican mayoritariamente en los

estratos medios de la distribución del ingreso y que la cobertura real de la seguridad social (en términos de cotización) es baja en los estratos de bajos ingreso, puede pensarse que dicha asignación sobrestima el pago de los grupos más pobres. Las dificultades de asignación provienen del hecho de que tuvo que trabajarse con la distribución de los asegurados individuales según escalas de sueldos y de ahí inferirse según niveles de ingresos familiares.

Estos problemas se pueden obviar asignando el aporte obrero según la distribución de los ingresos salariales entre los distintos estratos de ingreso familiar, ubicadas las familias según ingresos totales. Con base en las encuestas de ingresos de 1971 y de 1977 se puede obtener una distribución - promedio de los salarios para los tres grupos: bajo, medio y alto, la cual se utilizará para asignar las cuotas obreras en 1974, como se presenta a continuación :

C.2 AJUSTE DE LA DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA EN 1974

ESTRATO	ASIGNACION CUOTA OBRERA		ASIGNACION TOTAL TRIBUTOS ¹		PRESION TRIBUTARIA ²	
	Utilizada	Propuesta	Utiliza.	Propue.	Utilizada	Propuest.
Bajo	64.6	19.2	27.1	23.0	31.7	27.0
Medio	27.7	47.2	41.1	42.9	24.0	25.0
Alto	7.7	33.6	31.8	34.1	21.9	23.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	24.9	24.9

1/ Asignación resultante luego de distribuir todos los tributos.

2/ Porcentaje de los impuestos del ingreso medio del estrato.

Los resultados anteriores muestran que la estructura tributaria sigue siendo regresiva, aunque con un grado menor de severidad. De todas maneras, los datos parecen mostrar que la estructura impositiva del país, más que tornar más iguali

taria la distribución del ingreso, tiene sobre esta un efecto inverso, sin que se hayan tomado medidas importantes para revertir ese efecto¹. Lo anterior significa que la estructura del sistema recaudador de fondos del Gobierno neutraliza en parte el impacto redistributivo hacia una mayor igualdad que pueda tener la transferencia posterior de esos recursos en forma de bienes de consumo y de capital o simples transferencias corrientes.-

Con relación a los precios de los bienes y servicios del sector público, la política dio un giro importante en 1974, año en que por las necesidades de ajustes fuertes en los precios de los servicios públicos, se introdujeron en los ajustes consideraciones redistributivas. Así, para los servicios de electricidad y de suministro de agua potable, se establecieron tarifas diferenciales entre la zona urbana y la rural, en favor de éstas últimas y con tasas progresivas según niveles de consumo. Por su parte, el precio de la gasolina fue fijado en un monto superior a sus costos y con este excedente fue financiada principalmente las funciones estabilizadoras del Consejo Nacional de Producción y en el último año de la década, el transporte remunerado de personas².-

5.2 Suministro Público de Bienes de Consumo

El suministro directo de bienes de consumo financiado a través del sistema fiscal es un instrumento redistributivo muy poderoso y ventajoso. Sus ventajas derivan de su capacidad de operar directamente y en forma selectiva.-

Su capacidad de operar directamente para proporcionar un consumo adicional le da a este tipo de políticas una efectividad redistributiva mayor a otras políticas ya que no depende de las reacciones tecnológicas o de comportamiento del sistema como el caso de las políticas de intervención en los mercados de bienes y de factores. Al evitar muchos de los rezagos y elementos condicionantes que limitan la efectividad de otros instrumentos de la política dis

1/ Quizás la medida más importante en ese sentido haya sido la de consolidación de los impuestos selectivos de consumo con la reforma tributaria de 1972.-

2/ PREALC, "Salarios, precios, ... op. cit. p. 22.

tributiva y redistributiva, pueda ser particularmente importante cuando existe una preocupación inmediata por aliviar la extrema pobreza.-

Su capacidad de operar selectivamente, ya sea en términos de bienes suministrados o de los beneficiarios de estos esquemas, permite satisfacer en forma prioritaria aquellas necesidades que sean más urgentes o favorecer aquellos grupos que requieran de mayor ayuda y utilizar así más eficientemente, desde una perspectiva social, los escasos recursos con que normalmente cuenta el gobierno.-

El suministro de agua potable rural, salud pública y electrificación rural son ejemplos de suministro de bienes de consumo en forma casi enteramente subsidiada y que sólo pueden suministrarse mediante el gasto público. Para otros tipos de bienes (alimentación escolar y otros programas nutricionales), el acceso a los mismos puede aproximarse a través de transferencias monetarias a los grupos objetivo. Sin embargo, la efectividad de los mismos es menor ya que probablemente las personas no destinarán la totalidad de los fondos suministrados a la adquisición de los bienes cuyo consumo se pretenden reforzar. En estos casos, un programa de suministro directo de los bienes es preferible a programas de transferencias que confían en las preferencias individuales.-

La efectividad de este tipo de políticas dependerá de la existencia de la infraestructura organizativa a través de la cual se puedan canalizar estos apoyos marginales al consumo. Esta infraestructura normalmente es cara y eleva considerablemente los costos de las transferencias de bienes de consumo. Es por lo tanto conveniente, en la medida de lo posible, minimizar los costos utilizando la infraestructura existente (ejemplo comedores escolares).

En Costa Rica, a pesar de que existía ya todo un conjunto de mecanismos institucionalizados que operaban desde largo tiempo atrás en el área de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la política se amplió y consolidó en el año 1975 con el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones

1/ Chenery, H. y otros, op. cit. p. 120.

Familiares¹. Este constituye un programa muy ambicioso, con un potencial redistributivo nada despreciable y que incorpora las dos modalidades de - transferencias directas, esto es, transferencias de bienes de consumo y transferencias monetarias.-

Lo ambicioso del programa queda patente al analizar el monto de recursos que maneja. En el año que inició su funcionamiento (1975), dispuso de recursos equivalentes al 1.4% del Ingreso nacional (1.1% del PIB) y al terminar la década controlaba recursos que ascendían al 2.5% del Ingreso Nacional (2.0% del PIB). Su potencial redistributivo queda manifiesto al constatar que si los recursos disponibles del programa se hubiesen canalizado al quintil más pobre de la distribución del ingreso en 1977, las familias de este grupo hubieren aumentado su ingreso medio en un 33% y el grupo hubiese aumentado su participación en el ingreso familiar total de un 3.8% a un 5.0%². -

Desde un punto de vista cualitativo, puede agregarse que dicho crecimiento en el ingreso estará de hecho referido al acceso adicional de bienes y servicios básicos: salud, nutrición, vivienda, educación, capacitación, etc. Este aspecto aumenta la relevancia del impacto del programa pues fortalece la posibilidad de consumo de bienes y servicios socialmente prioritarios para los estratos más necesitados. -

En este programa participan 18 instituciones de las cuales seis son ministerios y está fraccionado en aproximadamente 33 subprogramas, agrupados en cuatro áreas: i) salud, alimentación y nutrición; ii) capacitación, adiestramiento, ayuda comunal y divulgación; iii) mejoramiento de la vivienda rural y asentamientos campesinos y iv) régimen no contributivo y asignación familiar³. -

1/ Ley N°5662 publicada en La Gaceta N°248 del 28 de diciembre de 1974. -

2/ Suponiendo además: i) ausencia de filtraciones; ii) que el grupo paga el 20% del financiamiento del programa y iii) que los gastos imputables a la administración que no implique ingresos adicionales a este grupo, no superan el 10% de los recursos del Programa. Si se supone que el grupo no paga nada del financiamiento y que no conlleva gastos de operación, el ingreso familiar medio del primer quintil subiría un 46% y su participación en el ingreso total alcanzaría el 5.5%.

3/ Oficina de Control de Asignaciones Familiares, División de Información y Análisis de Programas; "Resumen descriptivo de los subprogramas financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, 1980.

La primera área, salud, alimentación y nutrición, es la cuantitativamente más importante y posee un campo de acción muy amplio. Incorpora principalmente programas de mejoramiento nutricional y alimenticio infantil y materno; extensión de los servicios de salud en la zona rural; mejoramiento ambiental; adiestramiento de personal; educación e información masiva.

El área de capacitación, adiestramiento, ayuda comunal y divulgación se ocupa de las actividades tendientes a la organización y desarrollo de la comunidad, propiciando la mayor participación de las personas, grupos y comunidades en la solución de los problemas.

La tercera área, mejoramiento de la vivienda rural y asentamientos campesinos, se ocupa de la construcción y mejoramiento de viviendas rurales con criterios de mejoramiento de salud ambiental y atiende parcialmente la demanda de tierras para asentamientos campesinos.

La última área, régimen ^{/no} contributivo y asignación familiar, engloba las dos actividades que implican transferencias monetarias. La primera consiste en un programa de pensiones para aquellas personas que necesitan de la misma pero no han cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes. La segunda consiste en un sistema de prestaciones en dinero a los trabajadores de bajos ingresos y en función del número de hijos menores de edad.

Una evaluación global del impacto redistributivo escapa a las posibilidades del presente informe. No obstante, algunos indicadores sobre cobertura se pueden adelantar. Una de las actividades más importantes es el de comedores escolares, ahí se le suministra almuerzo y desayuno a los alumnos seis días a la semana. A finales de la década este servicio se le brindaba a aproximadamente 393 mil alumnos con un gasto per cápita anual de \$ 294 y con una cobertura cercana al 71% de la matrícula inicial en los establecimientos de educación pública primaria y secundaria. Otra actividad significativa es la instalación y mejoramiento del servicio de agua potable en las comunidades.

rurales. Entre 1977 y 1979 se otorgó beneficiadas cerca de 64 mil personas (5% de la población rural en 1979) y el régimen no contributivo de pensiones por su parte otorga subsidios mensuales a cerca de 31 ^{/mil} personas, equivalentes al 32% de los inactivos mayores de 60 años.-

Varios comentarios pueden hacerse en relación a este programa. El primer punto tiene que ver con la relación entre cobertura real del programa, la eficiencia de gestión y los objetivos. El programa fue concebido y orientado hacia los grupos más rezagados de la sociedad costarricense, pero es posible que existan filtraciones en la forma de prestaciones o transferencias que no respondan al criterio de dar prioridad a los más necesitados. Causas de este problema pueden encontrarse en la ausencia de mapas de pobreza previos a la ejecución del programa, cuya información permitiera aproximaciones de carácter integral y al elevado grado de descentralización observado, que promueve avances no coordinados en la cobertura de los programas. A manera de ejemplo y con la información de dos programas dentro del área de salud, se puede observar la ocurrencia de estas filtraciones.-

En 1978 y con respecto a la actividad de entrega de leche en los puestos de salud a niños menores de seis años, observamos que la cobertura dentro de los hogares con niños menores de seis años es mayor en la zona rural (el 48% de las familias rurales y el 18% de las urbanas reciben leche) y se concentra en las familias pobres (de las familias que reciben leche, el 48% de las rurales y el 60% de las urbanas son pobres), pero existe un porcentaje importante de familias calificadas como no pobres, cuyos niños reciben este tipo de ayuda¹. El otro programa, asistencia de niños menores de 6 años a centros de educación y nutrición, de menor cobertura, también muestra resultados similares, a saber: mayor cobertura en la zona rural (8.3% de los hogares rurales contra 5.4% de los urbanos con niños menores de 6 años), predominio de beneficiarios clasificados como pobres (53% y 52% respectivamente), pero de nuevo un porcentaje importante de familias no pobres tienen acceso a estos servicios (47% y 48% respectivamente) incluso unas pocas del decil de mayores ingresos en la zo-

1/ Inclusive algunas familias ubicadas en el décimo decil reciben este tipo de ayuda. Este porcentaje es mayor en la zona rural, donde una cuarta parte de las familias del decil de mayores ingresos aparece percibiendo este beneficio. Sistema de Información en Nutrición: Encuesta de Nutrición 1978. Tabulados sin publicar.-

na rural¹.-

El segundo comentario tiene que ver con los problemas de coordinación inherente un programa ejecutado en forma tan descentralizada (18 instituciones). La descentralización obedeció a la idea de aprovechar la infraestructura institucional existente y reducir al mínimo los costos que su creación conllevan. Sin embargo, esta descentralización no fue acompañada de un mecanismo de coordinación y de seguimiento apropiado. Dado que existen instituciones con mayor capacidad de ejecución y de gasto que otras, se presenta el peligro de que la capacidad institucional de gestión disponible no coincida con los niveles de prioridad que tengan las distintas metas. En este caso se plantea la opción de canalizar recursos hacia las instituciones con capacidad de gasto, a riesgo de no contemplar estrictamente las prioridades, o canalizar fondos respetando las prioridades, con el riesgo que éstas se desnaturalicen parcialmente en la práctica en la medida que no se alcancen las metas previstas. La ausencia de un mecanismo de control y seguimiento adecuado torna difícil toda evaluación de estas opciones e impide la toma de acciones correctivas con el agravante de la pérdida paulatina de flexibilidad en la distribución de los recursos entre los programas e instituciones. Para resolver esta situación, a mediados de 1979, se modificó el reglamento de la Ley 5662, por medio del cual se fortaleció la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, creándose una oficina de control de Fondo de Asignaciones Familiares tanto para la parte financiera como para la parte de ejecución real de los programas².

El tercer comentario tiene que ver con los costos de operación crecientes que conlleva este programa, dada la expansión en el tiempo del mismo y los mecanismos de control necesarios. Estos costos crecientes traen a colación la discusión sobre qué es más barato o efectivo: los pagos directos en dinero o la transferencias de bienes. Ya al inicio del apartado mencionamos los

1/ Ibid.

2/ Decreto Ejecutivo N°10119-TSS publicado en la Gaceta N°113 del martes 19 de junio de 1979.-

argumentos a favor de las transferencias de bienes, sin embargo existen algunos argumentos en contra de este tipo de políticas. Los defensores de los pagos en directo sostienen que las transferencias de bienes de consumo dependen fuertemente del grado de accesibilidad de las familias necesitadas; si se utiliza la infraestructura existente la capacidad de discriminación es más reducida (comedores escolares); implica cierto grado de discriminación entre los pobres en la distribución de bienes y servicios caros (vivienda-tierra); plantea problemas administrativos importantes; e implica aceptar que sus administradores conocen cuáles son las necesidades básicas más apremiantes de las familias más pobres. En realidad ambas posiciones plantean argumentos válidos, y la opción real se ubica probablemente al interior de estas posiciones extremas. El Programa ha seguido esta posición intermedia dándole más énfasis a las transferencias de bienes. Ya la Ley establece este énfasis al fijar en un 20% del fondo los recursos para el régimen de pensiones no contributivas y al establecer un 20% como máximo ^{1/}los recursos a las asignaciones familiares directas. En la práctica, el énfasis ha sido mayor en la transferencia de bienes (80% aproximadamente) ya que este último subprograma no se ha ejecutado con excepción de un plan piloto en el distrito central del cantón de Bagaces con alrededor de 200 familias y utilizando alrededor del 0.1% de los fondos^{1/}.

En resumen, si bien es cierto que en la ejecución del programa, se presentan filtraciones y los gastos de operación pueden ser altos, no cabe duda que su impacto redistributivo es importante. Esto es claro si se tiene en cuenta que el énfasis del programa se ubica en la zona rural, región que muestra los niveles de ingresos más reducidos y la mayor concentración de pobreza^{2/}.

La otra política de transferencias que tiene un impacto importante, es la relativa a los servicios de salud en general. Es cierto que parte de los servicios de salud se vieron apoyados por el programa anterior especialmente los de salud rural, pero el grueso de los mismos recae sobre la Caja Costarricense de Seguro Social y en este campo se han dado avances importantes.

^{1/} Una evaluación de este plan piloto se encuentra en el documento: Presidencia de la República, Oficina de Información, "Bagaces Realidad socio-económica y acción institucional", (San José: Presidencia de la República, 1980).

^{2/} Según la encuesta de ingresos de 1977, tres de cada cuatro familias pobres residen en el área rural.

La década de los 70 empezó con un sistema ya amplio de seguridad social que buscaba universalización y unificación a través de tres etapas: establecimiento del marco legal adecuado (1970/73), unificación hospitalaria a cargo de la CCSS (1974/77) y replantamiento de la problemática del sistema (1978 ...)¹ -

La Universalización de los servicios de salud se realizó en forma paulatina incorporando al régimen de enfermedad y maternidad a todos los trabajadores asalariados (1971), a los trabajadores independientes (1975), a los indigentes o asegurados por parte del Estado (1973), a los pensionados de otros regímenes (1976) y a los pensionados del régimen no contributivo del programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1975). Los familiares de estos asegurados directos automáticamente se hacen beneficiarios del régimen. Así, de una cobertura aproximada al 46% de la población 1970, se pasa a una cobertura cercana al 80% en 1979² -

La unificación de los servicios de salud se realizó a través de la complementarización de las actividades de las dos instituciones principales: CCSS y Ministerio de Salud, correspondiendo las actividades preventivas a la segunda y las curativas a la primera. Ello significó el traslado de todos los hospitales a manos de la CCSS a partir de 1973. -

La cobertura de este servicio conlleva necesariamente la movilización de recursos significativos. Esto se comprueba al constatar que los recursos manejados por estas dos instituciones alcanzan alrededor del 6.0% del Ingreso Nacional en 1979, porcentaje que se situaba en algo más del 4% en 1970. -

Esto significa que el impacto redistributivo de estos servicios será significativo si beneficia a los sectores más pobres. Una primera evidencia en este sentido la podemos obtener al constatar que la cobertura no es muy desigual entre las zonas. Según resultados de una encuesta para 1978, la cobertura del sistema era de un 72% para el país en su conjunto, alcanzando

1/ Luis Asís Beirute y otros, "La extensión del campo de aplicación de la seguridad social y esquema de organización para la utilización de los recursos en las prestaciones médicas", (San José, CCSS, 1978), p. 11. -

2/ Ibid, pag. 16.

el 78% en la zona urbana y el 66% en el rural¹.-

Sin embargo, este pequeño porcentaje de población no cubierta, en tanto corresponda a los grupos más marginados, estaría reduciendo el impacto redistributivo. Datos de la encuesta de nutrición para ese mismo año muestran que si se considera la afiliación del jefe como representativa de la afiliación de todos los miembros del núcleo familiar, cerca de la mitad de los no asegurados corresponde a los hogares catalogados como pobres. En otras palabras, esto significa que dentro de los hogares de los grupos pobres, la incidencia del no acceso al servicio de salud es mayor. Según datos el 46% de los hogares pobres de la zona urbana y el 48% de la zona rural son comandados por una persona que no se encuentra protegida por los servicios de salud estatal². Lo anterior podría estar indicando que si bien la cobertura de los servicios de salud es importante, aún no llega en el grado deseado a los grupos más marginados por lo que no ha logrado alcanzar el impacto redistributivo a que potencialmente puede aspirar.-

En términos generales, se puede decir que la asignación del gasto público a programas de carácter social (salud, educación, vivienda, nutrición), es significativa por lo que se puede esperar que tengan un impacto redistributivo global positivo. Sobre este aspecto, estimaciones de F. Herchel para 1974, le permiten concluir que la incidencia del gasto es fuertemente progresiva en el país, a tal punto, que en términos netos, restando la incidencia regresiva de los impuestos, se mantiene la progresividad del sistema fiscal. Lo anterior resulta de una transferencia neta de recursos de los estratos de Ingresos altos y medios a los bajos. En dicho estudio, se concluye que los gastos que más contribuyen a este resultado son los de salud pública, educación y bienestar y seguridad³. En tanto que estos resultados sean válidos, lo cual descanza en la validez de los impuestos utilizados, y

1/ MTSS, CCSS y Facultad de Medicina de la Universidad de Costa Rica, "Encuesta Nacional de Utilización de los servicios de salud". Datos sin publicar.

2/ SIN, Encuesta de Nutrición 1978. Datos sin publicar. Conviene mencionar que no hay grandes diferencias entre la afiliación de los jefes y la de la población. Según esta encuesta el 74% de los jefes urbanos y el 67% de los jefes rurales están protegidos por la seguridad social.-

3/ Federico Herchel, "Incidencia Fiscal y Distribución del Ingreso en Costa Rica", Volumen II, (México: CEPAL, 1977), p. 77.-

y teniendo presente que programas como el de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares son posteriores, se puede pensar que el impacto redistributivo del Gasto Público no disminuyó.-

5.3 Intervención en los mercados de bienes

La intervención en los mercados de bienes como política redistributiva encuentra su justificación en las características de consumo de algunos bienes. Así, la política será normalmente dirigida a mantener el precio de los bienes de "primera necesidad" a un nivel bajo con el objeto de lograr una transferencia de ingreso real hacia los pobres.-

Este tipo de políticas favorece principalmente a los pobres urbanos que reciben ingresos monetarios cuyos ingresos reales son muy sensibles a los precios de los bienes de primera necesidad. Esta política será normalmente inferior a una política de transferencia directa de ingresos o de bienes de consumo, pues no permite actuar selectivamente entre beneficiarios. No obstante, la ausencia de la infraestructura necesaria para lo segundo, puede hacer en nuestros países que la reducción de precios sea el único mecanismo viable para lograr las transferencias de ingreso.-

La reducción o mantenimiento a niveles bajos de los precios de los bienes de primera necesidad, se puede lograr a través de tres mecanismos; a saber: subsidios al precio al consumidor o a la producción; importación a tipos de cambio artificialmente bajos, y control de precios de los productos. Lo primero dependerá de la existencia de un mecanismo financiero viable para continuar la transferencia en el tiempo y del costo de oportunidad de los recursos comprometidos. La segunda dependerá de la existencia de una situación favorable en la balanza de pagos y puede tener efectos negativos en los productos nacionales, los cuales pueden pertenecer a los estratos pobres de la zona rural. El último mecanismo puede actuar como un desincentivo a los productores, reduciendo la oferta y provocando alguna forma de racionamiento. Lo anterior significa que este tipo de políticas pueden ser poco eficientes

1/ A. Chenery y otros, op. cit. pag. 122.

por lo que conviene circunscribirlas a períodos de fuerte crecimiento de pre
cios.-

La política en esta área se situó en el país en dos instituciones básicas: el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y el Consejo Nacional de Producción (CNP). La acción se concentró en cuatro esferas de acción para mantener bajos los precios de los bienes considerados de primera necesidad.- Por un lado el MEIC estableció precios máximos de venta al consumidor para un conjunto reducido de productos de consumo popular difundido. La cobertura re
ducida y selectiva tornaba más eficiente la actividad reguladora y simultáneamente no introducía distorsiones de magnitud inmanejable en los mercados de bienes de consumo¹.-

El CNP por su parte, actuó en tres frentes. Por una parte, amplió su participación en la comercialización de bienes de consumo. Por otra parte, amplió sus actividades de fomento a la producción de ciertos bienes agrícolas.- Finalmente, aplicó una política de importaciones de bienes de consumo (alimen
tos) para venderlos a precios inferiores, subsidiando esta diferencia con el sobreprecio al combustible².-

1/ En febrero de 1975 se dicta la Ley de Protección al Consumidor que le otorga al MEIC una serie de atribuciones para cumplir mejor su papel de regulador de los precios de los productos básicos.-

2/ Un análisis del impacto de estas políticas en el proceso de estabilización de la economía costarricense puede verse en PREALC, "Salarios, pre
cios, ...", op. cit., Cap. I.

BIBLIOGRAFIA

Asis, Beirute, L., Cubillo J. y Zamora J.A. "La Extensión del Campo de Aplicación de la seguridad social y esquema de organización para la Utilización de los Recursos en las Prestaciones Médicas" IV Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social. San José: Caja Costarricense del Seguro Social, 1978.

Baldares M. y Alvarez M. "La Inversión en Costa Rica". San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (UCR), 1978.

Banco Central de Costa Rica. "Cifras de Cuentas Nacionales de Costa Rica Serie 1970-1978. Estimación 1979". San José: Banco Central de Costa Rica, 1980.

- "Cifras de Cuentas Nacionales de Costa Rica. Serie 1957-1977. Estimación 1978". San José: Banco Central de Costa Rica, 1979.

- "Cifras de Producción Agropecuaria. 1974-1979". San José: Banco Central de Costa Rica, 1980.

- "Cifras de Producción Agropecuaria. 1967-1978". San José: Banco Central de Costa Rica, 1979.

- "El Papel de las Tasas de Interés en el Desarrollo Económico". Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.35. San José: Banco Central de Costa Rica, 1979.

- "La Fijación de las Tasas de Interés". Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos. No.38, San José: Banco Central de Costa Rica.

Carcahola R. "Características Esenciales de la Estructura Económica y su Evolución en la Provincia de Guanacaste (Costa Rica) 1950/1973". Santiago. Memoria de prueba para optar al grado académico de Magister en Ciencias Económicas, 1975.

Céspedes V.H. "Costa Rica: La Distribución del Ingreso y el Consumo de Algunos Alimentos". Serie Economía y Estadística No.45. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR), 1973.

- "Evolución de la Distribución del Ingreso en Costa Rica". Serie Divulgación Económica No.18. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR), 1979.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. "Informe Anual 1979". San José: CONICIT, 1979.

Consejo Nacional de Producción: "Boletín Estadístico No.6." San José: Consejo Nacional de Producción, 1979.

Costa Rica, Presidencia de la República, Oficina de Información. "Bajas. Realidad Socio-Económica y Acción Institucional". San José: Presidencia de la República, 1980.

Costa Rica: Oficina de Planificación y Política Económica. "Previsiones del Desarrollo Económico y Social 1969-1972 y Planes del Sector Público". San José: OFIPLAN, 1970.

- "Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia y Plan Global. 1974/1978". San José: OFIPLAN, 1974.

- "Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982: Gregorio José Ramírez". San José: OFIPLAN, 1979.

Chenery H., Ahluwalia, M.S. Bell C.I. G., Duloy J.H., Jolly R.. "Redistribución con Crecimiento. Madrid: Editorial Tecnos, 1976.

Dirección General de Estadística y Censos. "Anuario Estadístico: Costa Rica. 1977". San José: Dirección General de Estadística y Censos, s.d.

- "Censo Nacional de Población 1973. Tomo II". Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos, 1975.

French-Davis R. "Mecanismos y Objetivos de la Redistribución del Ingreso" Distribución del Ingreso. Compilado por Alejandro Foxley. Serie Lecturas No.7. México. Fondo de Cultura Económica, 1974, páginas 320-358.

Herchel F. "Incidencia fiscal y Distribución del Ingreso en Costa Rica". Volumen I. México, CEPAL, 1977.

- "Incidencia fiscal y distribución del ingreso en Costa Rica". Volumen II. México: CEPAL, 1977.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. "Estadística Universitaria. 1979". San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR), s.d.

- "Estudio Económico de las Ensambladoras de Vehículos Automotores en Costa Rica". Serie Divulgación Económica No.20. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR) 1980.

- Instituto de Investigaciones Sociales. "Alguna Información Básica sobre Asentamientos Campesinos en Costa Rica". San José: Instituto de Investigaciones Sociales (UCR), 1980.
- Izurieta S., C. "La Concentración Industrial en Costa Rica (1964-1975) y las Actuales Formas de Mercado Dominantes". Serie Documentos de Trabajo No. 5. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR), 1979.
- Lederman E., Torales P. y Trejos J.D. "Trabajo y Empleo". Costa Rica Contemporánea. Tomo II. Compilado por Chester Zelaya. San José: Editorial Costa Rica, 1979, páginas 121-189.
- Lederman, E. "Planificación y Promoción del Empleo: Conclusiones y Recomendaciones del Proyecto. Informe Final". San José: Proyecto COS/77/002, 1978.
- Meerman J. "Fiscal Incidencia in empirical studies of income distribution in poor countries". A.I.D. discussion paper No. 25. Washington: Agency for International Development, 1972.
- Ministerio de Educación Pública. "La educación en Cifras en la década de los 70". San José: Ministerio de Educación, 1980.
- "Algunos indicadores educativos 1970-1979". Boletín Estadístico No. 24. San José: Ministerio de Educación Pública, 1980.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Economía, Industria y Comercio. "Encuesta Nacional de Hogares". San José: Dirección General de Estadística y Censos, varios años 1976 a 1979.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. "Empleo y Brecha Social: Una Estrategia de Desarrollo. La experiencia de Costa Rica". San José: Ministerio de Trabajo, 1975.
- Monge A. C. "La educación "Costa Rica Contemporánea. Tomo II Compilado por Chester Zelaya. San José: Editorial Costa Rica, 1979, páginas 191-249.
- Naciones Unidas. "Direcciones provisionales sobre Estadísticas de la Distribución del Ingreso, el Consumo y la Acumulación de los Hogares". Informes Estadísticos. Serie M, No. 61. Nueva York: Naciones Unidas, 1977.
- Naranjo F., Lizano E., Hers R., Jiménez J.M., Salazar M., Vargas F. y Peralta L.C. "El Sistema Bancario Costarricense". Serie Divulgación Económica No. 21. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR), 1980.

- Naranjo F. "Cambio Tecnológico y la Función de Producción Agregada. El Caso de Costa Rica". San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR), 1971.
- Oficina de Control de Asignaciones Familiares. "Resumen descriptivo de los Sub-programas Financiados con Recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares". San José: Dirección General de Asignaciones Familiares, 1980.
- Oficina de Planificación de la Educación Superior. "Estadística de la Educación Superior. 1979". San José: Consejo Nacional de Rectores, 1980.
- Picado R. "Principales Medidas Tomadas en los Últimos Años para Hacerle Frente a los Problemas Cambiarios en Costa Rica". Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.21. San José: Banco Central de Costa Rica, 1976.
- Pinto A. y di Filippo A. "Notas sobre la Estrategia de la Distribución y Redistribución del Ingreso en América Latina". Distribución del Ingreso. Compilado por Alejandro Foxley. Serie Lecturas No.7. México: Fondo de Cultura Económica, 1974, páginas 239-258.
- Piñera S. "Medición, Análisis y Descripción de la Pobreza en Costa Rica". CEPAL, 1975.
- PREALC. "Salarios, Precios y Empleo en Coyunturas de Crisis Extrema. Costa Rica. 1973-75". Santiago: PREALC, 1979.
- "La Situación del Empleo y de los Recursos Humanos en las Regiones de Colonización del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) de Costa Rica". Documento de Trabajo No.125. Santiago PREALC, 1978.
- Rodríguez A. "La Experiencia de Costa Rica en la Determinación de las Tasas de Interés". Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.32. San José: Banco Central de Costa Rica, 1978.
- Salazar J.M., Rodríguez E. y Salazar J.M. "Una Política Agraria Innovadora El Caso de Costa Rica". San José: Instituto de Tierras y Colonización, 1977.
- Salazar J.M. "Política Agraria". Costa Rica Contemporánea Tomo I. Compilado por Chester Zelaya. San José: Editorial Costa Rica, 1979, páginas 211-232.

Stewart F. y Streeten P. "Nuevas Estrategias para el Desarrollo: Pobreza, Distribución del Ingreso y Crecimiento". Distribución del Ingreso en América Latina. Compilado por Oscar Muñoz. Colección Estudios Interdisciplinarios. Buenos Aires: El Cid Editor, 1979, páginas 451-490.

Universidad de Costa Rica. "Datos Estadísticos Financieros y Presupuestarios 1975-1979". San José: Universidad de Costa Rica, 1979.

