

301.32/9643CR

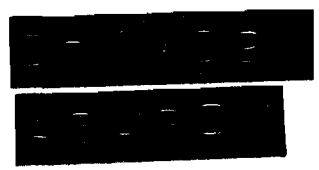
339

# CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

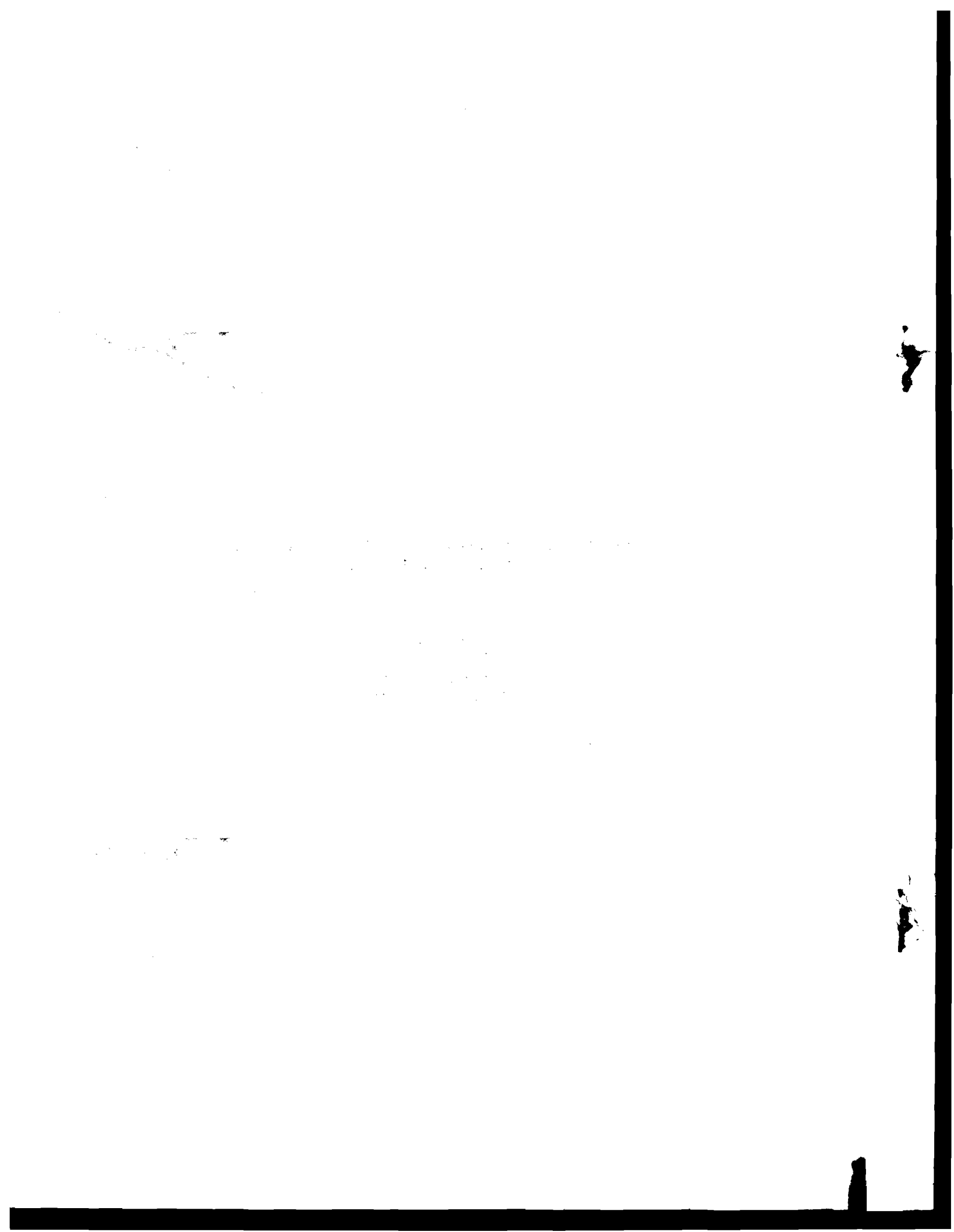


## ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y TRANSICION DEMOGRAFICA EL CASO DE COSTA RICA

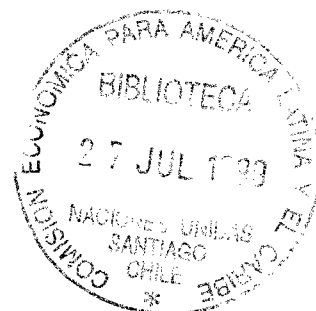
Gerardo González  
Andrés Opazo  
Paulo Campanario  
Reinaldo Carcanholo



75014



CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA



ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y TRANSICION DEMOGRAFICA.  
EL CASO DE COSTA RICA

Informe del estudio de caso sobre Costa Rica  
realizado en el marco del proyecto Estrate-  
gias de Desarrollo y Políticas de Población  
en América Latina

Noviembre, 1978  
Santiago, Chile

Director del Pro-  
yecto:  
Investigadores a  
cargo del estudio  
de caso:

Gerardo González

Paulo Campanario  
Andrés Opazo  
Reinaldo Carcanholo



900043307 - BIBLIOTECA CEPAL

6. 4. 1945. 19. 10. 1945. 19. 10. 1945.

19. 10. 1945. 19. 10. 1945. 19. 10. 1945.

19. 10. 1945. 19. 10. 1945. 19. 10. 1945.

19. 10. 1945. 19. 10. 1945. 19. 10. 1945.

19. 10. 1945. 19. 10. 1945. 19. 10. 1945.

## INDICE

Página

### INTRODUCCION

I.	LOS LINEAMIENTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DEL PROYECTO . . . . .	1
1.	Los Lineamientos Teóricos . . . . .	1
A.	Las Hipótesis Centrales . . . . .	2
B.	Desarrollo Dependiente y Heterogeneidad Estructural . . . . .	4
C.	Lineamientos Teóricos para el Análisis del Cambio de la Fecundidad . . . . .	7
D.	Heterogeneidad Estructural y Comportamiento Diferencial de la Fecundidad . . . . .	15
E.	Acción Redistributiva del Estado, Heterogeneidad Estructural y Transición Demográfica . . . . .	23
2.	Aspectos Generales de la Estrategia de Análisis para el Estudio de Costa Rica . . . . .	26
II.	SINTESIS DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA COSTARRICENSE EN EL SIGLOXX . . . . .	1
1.	Crecimiento de la Población . . . . .	1
2.	Efectos del Crecimiento de la Población en la Estructura por Edad . . . . .	2
3.	Los Componentes del Crecimiento de la Población de Costa Rica . . . . .	6
A.	La Mortalidad . . . . .	6
B.	La Fecundidad . . . . .	10
4.	Migraciones Internas y Distribución Espacial . . . . .	11
5.	Conclusiones Generales . . . . .	13
III.	LOS DETERMINANTES SOCIALES DE LA FECUNDIDAD . . . . .	1
1.	La Fecundidad Diferencial según la Pertenencia a Distintas Clases Sociales . . . . .	8
A.	La Estructura Familiar de las Clases Sociales . . . . .	12
B.	El Valor Económico Atribuido a los Hijos . . . . .	24
C.	El Uso de Métodos Anticonceptivos según Clases Sociales . . . . .	27
D.	La Fecundidad Diferencial según Clases Sociales. . . . .	34
E.	El Papel de la Educación y la Seguridad Social . . . . .	45

(continúa)

	<u>Página</u>
2. La Fecundidad desde una Perspectiva Socio-Espacial: El Análisis de los Cantones . . . . .	51
A. Una Primera Aproximación: La Distinción Urbano-Rural . . . . .	52
B. Una Segunda Aproximación: La Clasificación de los Cantones por Actividad Económica. . . . .	59
C. Algunas Conclusiones . . . . .	65
3. Integración de la Mujer a la Actividad Económica y fecundidad . . . . .	68
A. Las Hipótesis . . . . .	68
B. La Relación entre las Variables en 1973 . . . . .	75
C. Los Cambios Ocurredos entre 1963 y 1973 . . . . .	87
IV. EL PROCESO SOCIO-POLITICO Y LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION COSTARRICENSE . . . . .	1
1. Antecedentes Históricos . . . . .	2
A. Antecedentes Económico-Sociales . . . . .	2
B. El Liberalismo Ilustrado . . . . .	7
2. Estructura del Estado y Proyecto Político en el Período de Estudio (1949-1976) . . . . .	12
A. El Proyecto Social-Demócrata . . . . .	12
B. El Estado y la Economía . . . . .	20
C. El Estado Descentralizado . . . . .	28
D. El Estado Integrador . . . . .	35
V. EL MODELO ECONOMICO Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES . . . . .	1
1. Redefinición del Modelo Económico . . . . .	3
A. La Diversificación y Expansión de la Producción Agropecuaria . . . . .	4
B. La Industrialización y el Mercado Común Centroamericano. . . . .	11
C. La Transformación del Estado y el Papel del Sector Público . . . . .	19
D. La Penetración del Capital Extranjero. . . . .	22
2. Las Transformaciones Sociales . . . . .	26
A. Empleo, Salarios e Ingresos . . . . .	27
B. Los Cambios en la Estructura de Clase . . . . .	44
VI. EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO A TRAVES DE LAS POLITICAS SOCIALES . . . . .	1
1. Políticas de Educación . . . . .	2
A. El Analfabetismo en Costa Rica . . . . .	5
B. Recursos Destinados a la Educación . . . . .	7
C. Demanda de Educación. . . . .	14
D. La Elevación de los Niveles Educativos . . . . .	25

(continúa)

	<u>Página</u>
2. La Política de Seguridad Social . . . . .	34
A. Actividades Desarrolladas y Financiamiento de la CC.SS. . . . .	40
B. La Cobertura del Seguro. . . . .	48
3. Políticas de Salud. . . . .	69
A. Desarrollo Institucional . . . . .	69
B. Recursos Físicos, Humanos y Financieros . . . . .	77
C. Algunos Resultados en Términos de Mortalidad y Morbilidad. . . . .	89
D. Los Programas de Planificación Familiar . . . . .	96
VII. CONCLUSIONES . . . . .	1
1. El Cambio de la Fecundidad y sus Factores Determinantes . . . . .	2
A. El Cambio en el Comportamiento Reproductivo en las Clases Sociales y Contextos Socio-Espaciales. . . . .	2
B. Los Factores Sociales del Cambio . . . . .	3
2. El Papel del Estado . . . . .	14

Indice de Cuadros y Gráficos

Cuadro

II-1	Etapas de evolución de la población de Costa Rica en el siglo XX . . . . .	5
II-2	Tasas brutas de mortalidad por sexo, 1950-1972 . . . . .	6
II-3	Esperanza de vida al nacer, por provincias, 1950-1973 . . . . .	7
II-4	Mortalidad infantil, por provincias, 1952-1972. . . . .	8
II-5	Tasa de crecimiento intercensal de algunas regiones . . . . .	14
III-1	Edad jefe del hogar por clase social. . . . .	13
III-2	Edad de la mujer del jefe del hogar y de la mujer jefe del hogar por clase social. . . . .	14
III-3	Edad al casarse de la mujer del jefe y de la mujer jefe del hogar, por clases sociales y en porcentajes . . . . .	16
III-4	Algunas relaciones entre el jefe y la mujer del jefe . . . . .	17
III-5	A. Algunas características de los hijos de los jefes de hogar B. Algunas características de las familias . . . . .	19
III-6	Algunas características de la familia por clases sociales . . . . .	22
III-7	Valor de los hijos por clase social en porcentajes . . . . .	26
III-8	Porcentaje de jefes de hogar asegurados, por clase social, según tipo de seguro . . . . .	28
III-9	Porcentaje de asegurados y no asegurados que asigna valor económico a los hijos, por clases sociales . . . . .	29
III-10	Porcentaje de mujeres que han usado métodos anticonceptivos por edad de la mujer, por clase social. . . . .	29

(continúa)

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
III-11	Método anticonceptivo utilizado por las mujeres de los jefes y las mujeres jefes de hogar, por edad, en porcentajes . . .	31
III-12	Uso de métodos anticonceptivos por edad y por clase social en porcentajes . . . . .	32
III-13	Tasas de fecundidad acumulada por edad de las mujeres jefes de hogar más mujeres de los jefes . . . . .	36
III-14	Fecundidad según edad de la mujer y años de unión por clase social . . . . .	38
III-15	Fecundidad según dos grupos de edad y de 0-14 años de unión, por clase social . . . . .	41
III-16	Educación del jefe del hogar por clase social y grandes grupos de edad . . . . .	50
III-17	Relación niños/mujeres en cantones urbanos y rurales de Costa Rica, 1963 y 1973 . . . . .	52
III-18	Correlaciones simples entre la relación niños/mujeres y algunos indicadores económicos y sociales en 68 cantones de Costa Rica, 1963 y 1973 . . . . .	54
III-19	Correlaciones entre fecundidad e índice de urbanización, 1963, 1973 y cambio . . . . .	58
III-20	Fecundidad según nivel de ruralidad de los cantones en 1973 .	61
III-21	Porcentaje de analfabetos según nivel de ruralidad de los cantones en 1973 . . . . .	63
III-22	Correlaciones entre la magnitud del cambio observado durante el período 1963-1973 en la fecundidad y en indicadores socioeconómicos según nivel de ruralidad de los cantones en 1973.	66
III-23	Número medio de nacidos vivos por 100 mujeres según participación en la fuerza de trabajo, por grupos de edad. Area Metropolitana de San José, 1973 . . . . .	76
III-24	Porcentaje de mujeres solteras y nivel medio de instrucción, según actividad económica, por grupos de edad, Area Metropolitana de San José, 1973 . . . . .	78
III-25	Número medio de nacidos vivos por 100 mujeres según situación marital y nivel de instrucción, controlando la actividad económica y la edad. Area Metropolitana de San José, 1973	79
III-26	Porcentaje de solteras entre las mujeres de 15 a 29 años por nivel de instrucción y grupos de edad. San José de Costa Rica (1973) y Ciudad de México, (1970) . . . . .	81
III-27	Número medio de nacidos vivos por cien mujeres en las solteras jóvenes (15-19 años), por nivel de instrucción y grupos de edad. San José de Costa Rica, 1973 . . . . .	81
III-28	Porcentaje de la desigualdad total observada en el número medio de nacidos vivos explicado por las variaciones en el número medio de nacidos vivos por las mujeres agrupadas por educación, situación marital y participación en la fuerza de trabajo, Costa Rica, 1973 . . . . .	83
III-29	Porcentaje de la desigualdad total observada en el número medio de nacidos vivos explicado por las variaciones en el número medio de nacidos vivos por 100 mujeres agrupadas por educación, situación marital y participación en la fuerza de trabajo, excluyendo las interacciones. San José de Costa Rica, 1973 . . . . .	84



Cuadro

III-30	Algunas características socio-económicas de las mujeres de Costa Rica en edad fértil (15-49 años), por contexto socio espacial . . . . .	88
III-31	Nivel medio de instrucción y porcentaje de solteras, según participación en la fuerza de trabajo, por grupos de edad, San José de Costa Rica, 1963 y 1973 . . . . .	89
III-32	Evolución de la estructura de la PEA en Costa Rica entre 1950 y 1973. . . . .	91
III-33	Porcentaje de mujeres en la PEA de cada rama de actividad económica en Costa Rica, 1950, 1963 y 1973 . . . . .	92
III-34	Tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo, entre 15 y 49 años, por grupos quinquenales de edad, San José de Costa Rica, 1963 y 1973 . . . . .	95
III-35	Efecto de los cambios observados en algunas características de la población femenina entre 1963 y 1973 sobre la fecundidad acumulada (número medio de nacidos vivos por 100 mujeres), por grupos de edad y contexto socio-espacial . .	96
IV-1	Colocaciones del sistema bancario nacional por sector de destino. Saldos a Diciembre . . . . .	23
IV-2	Inversiones públicas en actividades económicas y sociales, 1958-1968 . . . . .	37
IV-3	Costa Rica: Volumen de empleo en el gobierno central, 1960/1972. Distribución por instituciones . . . . .	38
IV-4	Participación sectorial en el empleo del sector público .	41
V-1	Exportaciones totales por sector de origen . . . . .	5
V-2	Café: Extensión plantada y número de fincas . . . . .	7
V-3	Costa Rica: Producción de café; número de explotaciones agrícolas y producción total, según extensión en hectáreas de las explotaciones . . . . .	9
V-4	Producto interno bruto del sector industrial a precios constantes por rama de actividad . . . . .	15
V-5	Tasas de crecimiento anual de la oferta y demanda de bienes industriales por rama de actividad en el período 1963/1972 a precios corrientes. . . . .	15
V-6	Costa Rica: Estructura porcentual de los ingresos tributarios . . . . .	21
V-7	Propuesta de financiamiento de los proyectos industriales, ejecutados en el período 1961-1970, por rama de actividad. . . . .	25
V-8	Evolución de la ocupación por sectores de actividad económica . . . . .	29
V-9	Ocupación y salarios promedios en la industria manufacturera . . . . .	31
V-10	Salario mensual promedio de los trabajadores asegurados por sector de actividad económica en 1971 . . . . .	33
V-11	Evolución salarial según cantones . . . . .	37
V-12	Costa Rica: Distribución del ingreso familiar mensual . . . . .	41
V-13	Evolución de la composición sectorial de la PEA . . . . .	46
V-14	Evolución de las categorías de ocupación en la agricultura . . . . .	47
V-15	Evolución de las categorías ocupacionales en la industria. . . . .	50
V-16	Evolución del sector terciario. . . . .	53

(continúa)

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
VI-1	Costa Rica: Analfabetismo y tasa de analfabetismo, 1950/1963/1973 . . . . .	6
VI-2	Costa Rica: Proporción del presupuesto de gobierno central y del producto bruto interno que se destina a educación pública. 1969 . . . . .	9
VI-3	Gastos corrientes del ministerio de educación pública por niveles. 1960-1968 . . . . .	10
VI-4	Universidad de Costa Rica. Ingresos corrientes, 1957-1968. . .	13
VI-5	Sistema educativo: Matrícula inicial total de instituciones del sector público . . . . .	16
VI-6	Enseñanza primaria: Población total en edad escolar y matrícula inicial de 6 a 12 años y de otras edades, 1957-1968. . . . .	17
VI-7	Educación primaria: Retención del sistema educativo en los sectores público y privado, 1962-1968 . . . . .	20
VI-8	Costa Rica: Enseñanza secundaria académica y profesional, colegios públicos y privados. Relación de matrícula inicial de primer año con la final de 6° grado de primaria en el período inmediato anterior, 1961-1968. . . . .	22
VI-9	Costa Rica: Enseñanza secundaria académica, Matrícula inicial, centros de enseñanza y personal docente, 1957-1968 . . . . .	22
VI-10	Educación superior: Matrícula inicial en escuelas normales y escuela de pedagogía de la Universidad de Costa Rica . . . . .	26
VI-11	Población mayor de 15 años y población con 6° de primaria aprobado según sectores urbano y rural y según sexo. 1963-1973 . .	27
VI-12	Población mayor de 15 años y población con 6° de primaria aprobado según sexo y provincias, 1973-1973. . . . .	29
VI-13	Nivel educacional en años aprobados de las mujeres de 15-45 años según provincias, 1950-1963-1973 . . . . .	32
VI-14	Asistencia a centros de enseñanza regular de las mujeres de 15-19 años y de 20-24 años, 1950-1963-1973 . . . . .	35
VI-15	Ingresos de la seguridad social según fuentes 1968-1973 . . .	47
VI-16	Seguro de enfermedad y maternidad: Población asegurada. Cobertura en cifras absolutas y porcentajes, años 1944 a 1973. Cifras al 31 de Diciembre . . . . .	52
VI-17	Seguro de enfermedad y maternidad: población asegurada. Cobertura en cifras absolutas y porcentajes años: 1944 a 1978. Cifras al 31 de Diciembre . . . . .	53
VI-18	Distribución de la PEA según categoría de ocupación (1963-1973 porcentajes) . . . . .	54
VI-19	Porcentaje de asegurados según categoría de ocupación y contexto de residencia, 1963 y 1973 (porcentajes sobre PEA) . . . .	55
VI-20	Asegurados y no asegurados incluyendo porcentajes en la población activa, y urbana y rural, según ocupación, 1963 . . . . .	56
VI-21	Porcentaje de asegurados según ramas de actividad 1963-1973. .	59
VI-22	Evolución de los asegurados por cantón (1963-1973) Porcentajes sobre la PEA . . . . .	63
VI-23	Seguro de invalidez, vejez y muerte. Pensiones vigentes al 31 de Diciembre según clase de pensión, años 1964-1973 . . . . .	68

(continúa)

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
VI-24	Costa Rica: Población servida con sistemas de abastecimiento de agua, urbana y rural, 1966-1969 . . . . .	73
VI-25	Costa Rica: Población servida con alcantarillado y otros medios sanitarios de eliminación de excreta, 1967-1969 . . . . .	74
VI-26	Servicio nacional de acueductos y alcantarillado, inversiones públicas reales (miles de colones), 1965-1968 . . . . .	76
VI-27	Número de camas, egresos y porcentajes de ocupación según tipo de institución en el período 1964-1969 . . . . .	79
VI-28	Estimación del total de médicos en el país, población total y tasas en el período 1960-1976. . . . .	82
VI-29	Médicos por provincia, cifras actuales y cifras recomendadas, 1970 . . . . .	83
VI-30	Número de médicos incorporados por provincia y porcentajes, 1967/1970. . . . .	83
VI-31	Costa Rica: Algunos indicadores de cobertura de la atención médica, por provincias, 1974 . . . . .	84
VI-32	Total de gastos públicos del sector salud y su distribución en medicina preventiva y medicina asistencial, absolutos y relativos, 1957-1968 . . . . .	86
VI-33	Gastos de operación de las instituciones del sector público en salud, 1957-1968. . . . .	88
VI-34	Costa Rica: Tasas brutas de mortalidad y esperanza de vida al nacer, 1950-1975 . . . . .	91
VI-35	Defunciones generales, infantiles y neo-natales y asistencia médica en Costa Rica, 1965-1968 . . . . .	92
VI-36	Costa Rica: Tasas de mortalidad infantil, 1963-1973 . . . . .	94
VI-37	Costa Rica: Probabilidades de morir del nacimiento hasta las edades 1, 2, 3, 5, y esperanza de vida al nacer, por provincias y áreas rural y urbana, censo de 1973 . . . . .	95
VI-38	Porcentajes de consultas y de casos nuevos sobre el total de mujeres en edad fértil (15-49 años) . . . . .	106
VI-39	Indices de participación de mujeres de 15-49 años en el programa de planificación familiar, por estado civil, según grupos de edad . . . . .	110
VI-40	Indices de participación de mujeres de 15-49 años en el programa de planificación familiar, por nivel de instrucción, según edad . . . . .	110

Gráfico

II-1	Trayectoria de la transición demográfica en Costa Rica y Argentina . . . . .	3
II-2	Estructura por edad y sexo de la población de Costa Rica, 1950 y 1973 . . . . .	4

Mapa

III-1	Costa Rica: Densidad de población por cantones - 1973 . . . . .	52a
-------	---	-----

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support informed decision-making.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in modern data management. It discusses how advanced software solutions can streamline data collection, storage, and analysis, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data security and privacy. It provides guidelines for implementing robust security measures to protect sensitive information from unauthorized access and breaches.

5. The fifth part of the document explores the importance of data governance and compliance. It discusses the need for clear policies and procedures to ensure that data is used in a responsible and lawful manner.

6. The sixth part of the document discusses the role of data in driving innovation and growth. It highlights how data-driven insights can identify new opportunities and inform strategic initiatives.

7. The seventh part of the document focuses on the importance of data literacy and training. It emphasizes that all employees should have the necessary skills and knowledge to effectively use data in their work.

8. The eighth part of the document discusses the importance of data integration and interoperability. It highlights the need for different systems and applications to work together seamlessly to provide a unified view of the organization's data.

9. The ninth part of the document discusses the importance of data archiving and backup. It emphasizes that regular backups and secure storage are essential for protecting data from loss and ensuring its availability for future use.

10. The tenth part of the document discusses the importance of data retention and disposal. It highlights the need for clear policies on how long data should be kept and how it should be securely disposed of when it is no longer needed.

## INTRODUCCION

Durante el año Mundial de la Población (1974), época en que comienza a gestarse este Proyecto, y particularmente durante las actividades científicas que precedieron a la celebración de la Conferencia de Bucarest, fue haciéndose patente la necesidad de profundizar en el estudio de las estrechas y complejas interrelaciones existentes entre la dinámica demográfica y las estructuras y procesos de cambio económico y social. Esta necesidad fluía de la convicción que la problemática de la población es inseparable de la problemática más global del desarrollo económico y social y no debe ni analizarse ni pretender resolverse con prescindencia de esta última.

El consenso básico creado en torno a estas proposiciones se expresó también en las resoluciones de las reuniones inter-gubernamentales sobre población, donde se llegó a sostener que "la base para una solución efectiva de los problemas demográficos es ante todo la transformación económica y social" y que "las políticas de población sólo podrán tener éxito si forman parte integrante del desarrollo económico y social".<sup>1/</sup> Se estimó por ello que, "en el caso particular de América Latina la formulación de los lineamientos para la acción en el campo específico de población requiere tener en cuenta la naturaleza de las raíces estructurales del sub-desarrollo y la dinámica del desarrollo".<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> CEPAL, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, marzo, 1975), Informe de la Reunión, párrafo 117, citando al Plan de Acción Mundial de Población.

<sup>2/</sup> Ibídem, párrafo 118.

Estas proposiciones normativas planteaban una serie de cuestiones de crucial importancia que implicaban serios desafíos a la investigación social en el campo de población, si se las quería abordar científicamente. Una de estas cuestiones cruciales se refiere a las relaciones entre la dinámica demográfica y las diferentes modalidades que asume históricamente el proceso de desarrollo económico y social: ¿La velocidad de urbanización y su carácter más o menos concentrado, así como el ritmo y la trayectoria de la transición demográfica, dependen principalmente del nivel de desarrollo económico alcanzado y de su velocidad de crecimiento o dependen más bien de la forma como se organiza una sociudad en las dimensiones económica social y política, y de la forma como se distribuyen en la base social los beneficios del desarrollo? A esta cuestión básica, susceptible de ser descompuesta en una serie de interrogantes más es-pecíficos, puede agregarse otra que tiene gran importancia para las políticas de población: dada una particular modalidad de desarrollo, ¿qué margen de acción existe para acelerar, retardar o modificar los procesos demográficos que resultan de ella mediante la utilización de instrumentos de política concebidos principalmente con ese propósito? O, en otras palabras, ¿en qué condiciones es posible influir significativamente sobre la dinámica demográfica mediante una política específica de población a fin de contribuir por esta vía al logro de los objetivos de desarrollo que se persigan?

Teniendo en vista estas cuestiones fundamentales, el CELADE inició a principios de 1975 un proyecto de investigación sobre "Estrategias de desarrollo y políticas de población en América Latina", a cuyo financiamiento contribuyó principalmente el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá y en forma complementaria el Programa de Investigaciones Sociales sobre

Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina (PISPAL).

Se decidió incluir en el estudio a cuatro países que representaban situaciones diferenciadas, y en ciertos aspectos contrastantes, en cuanto a sistema político, en cuanto al rol jugado por el Estado en la promoción del desarrollo económico y social, y en cuanto a la orientación programática de la acción del gobierno manifestada en la estrategia general de desarrollo y en las políticas mediante las cuales se buscaba implementarla. Estos fueron Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile. Se tuvo en cuenta, además, que todos ellos mostraban en el pasado reciente avances significativos en el proceso de transición demográfica, aunque con diferencias importantes en cuanto a la velocidad y magnitud de los cambios observados principalmente en la fecundidad.

En este estudio se optó por una perspectiva analítica global, buscando establecer las conexiones de sentido que permiten articular las dimensiones demográfica, socio-económica y política en cada una de las formaciones sociales estudiadas. Se orientó así la investigación, en primer lugar, a estudiar los cambios de la fecundidad, tratando de identificar los sectores sociales que podrían ser considerados claves para el avance en la transición demográfica. Se intentó, luego, identificar los factores económicos y sociales estratégicos para dicho cambio y estimar el impacto que sobre estos factores habría tenido la acción del Estado a través de sus políticas públicas. Se intentó, por último, avanzar algunas hipótesis que vincularan la estructura política con el comportamiento del Estado en relación con los factores considerados como estratégicos para el cambio de la fecundidad.

En síntesis, puede decirse que la investigación se centró en el estudio de las llamadas "políticas implícitas" de población, esto es, en las consecuencias demográficas, no previstas ni perseguidas de manera manifiesta, que habría resultado de la acción del Estado, prestando particular atención a las políticas llamadas sociales.

Todo este esfuerzo investigativo tuvo por objetivo último apreciar, mediante la confrontación y contrastación de los cuatro casos analizados, en qué medida y de qué forma diversas modalidades de desarrollo económico y social resultantes -y al mismo tiempo condicionantes- de las estrategias que han orientado la acción del Estado afectan la velocidad y trayectoria de la transición demográfica.

La ejecución del proyecto estuvo a cargo del sector de políticas de población del CELADE, contándose además con un equipo en la sede de CELADE en San José de Costa Rica para la realización del estudio en ese país y con la colaboración de CEBRAP para el estudio de caso en Brasil.

Además de la publicación de estudios parciales preparados durante el desarrollo del proyecto, el producto de este esfuerzo investigativo será un informe final de carácter comparativo en que las evidencias sobre distintos aspectos encontrados en los estudios de cada país serán analizadas en función del conjunto de las hipótesis y proposiciones que orientan el proyecto. Además, como sub-productos importantes se han elaborado informes por países que presentan con mayor detalle los hallazgos y análisis realizados para cada uno de ellos. El informe de Costa Rica que aquí se presenta, es, por lo tanto, una parte de un estudio más amplio que ha definido su objetivo de conocimiento en término de los hallazgos comparativos globales, lo que este informe por si solo no alcanza.



Durante el desarrollo de la investigación en Costa Rica se crearon condiciones favorables que permitieron la realización de una encuesta sobre clases sociales y fecundidad, cuyos resultados han sido de gran utilidad tanto para este estudio de caso como para el proyecto en su conjunto. Un informe completo sobre esa encuesta -cuya ejecución fue posible gracias al apoyo financiero dado por la Asociación Demográfica Costarricense para el trabajo de campo- ha sido publicado por separado.

El presente informe se inicia con una breve presentación del marco conceptual y de las proposiciones e hipótesis básicas que orientaron el esfuerzo investigativo. Los dos capítulos siguientes están destinados, primero a bosquejar la situación y tendencias demográficas de Costa Rica y luego a profundizar en el comportamiento de la fecundidad, tratando de identificar los factores económicos y sociales que explicarían el importante descenso observado en esa variable en el pasado reciente. En ese capítulo de profundización (Capítulo III) se exponen los resultados de tres estudios complementarios realizados dentro del proyecto, como son la encuesta de Clases Sociales y Fecundidad antes mencionada, un análisis de la información censal de 1963 y 1973 a nivel cantonal y, por último, una investigación también basada en información censal que se centra sobre dos factores considerados estratégicos para el cambio de la fecundidad, como son la educación y la participación femenina en la actividad económica.

Los tres capítulos siguientes abordan los temas más específicos y medulares de este estudio. Se inicia esta parte del informe con un análisis histórico del proceso socio-político y la estrategia de modernización costarricense

(Capítulo IV), para presentar seguidamente el modelo económico y sus consecuencias sociales (Capítulo V) y terminar con el examen de las políticas sociales, poniendo énfasis en el papel redistributivo jugado por el Estado.

En el último capítulo se intenta una interpretación global de los antecedentes entregados en los capítulos precedentes en función de los objetivos del proyecto.

La ejecución del proyecto en Costa Rica estuvo a cargo de Andrés Opazo (Sociólogo) y Paulo Campanario (Demógrafo) con la colaboración de Reinaldo Carcanholo (Economista) y bajo la coordinación general de Gerardo González, Director del Proyecto.

La preparación de este informe estuvo a cargo de Andrés Opazo, con la participación de Gerardo González en el Capítulo I, Paulo Campanario en el Capítulo II, y Reinaldo Carcanholo en el Capítulo V. Debe dejarse constancia que en el Capítulo III que trata sobre los determinantes sociales de la fecundidad se utilizó material proveniente de estudios específicos realizados por Paulo Campanario, Reinaldo Carcanholo, Gerardo González y Andras Uthoff.

Esta versión preliminar está destinada principalmente a la discusión interna.

## I. LOS LINEAMIENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DEL PROYECTO

### 1. Los Lineamientos Teóricos<sup>1/</sup>

Por pretender este proyecto la exploración de un campo prácticamente nuevo de estudio desde una perspectiva global y comprensiva, su realización ha consistido principalmente en el desarrollo de una serie de estudios parciales complementarios destinados a criticar, revisar y afinar un conjunto de proposiciones teóricas y de hipótesis generales que el equipo se planteó al inicio del proyecto. Los lineamientos teóricos e hipótesis que han orientado el proceso de investigación tienen por esto un carácter eminentemente heurístico, sin que se haya pretendido, como ocurre en estudios más circunscritos, la verificación rigurosa de hipótesis específicas.

Se presenta a continuación en este primer capítulo una síntesis de las posiciones e hipótesis generales mediante las que se ha intentado articular de manera comprensible las dimensiones demográfica, económica, social y política

---

1/ Al preparar esta sección se ha utilizado material contenido en diversos documentos teóricos que fueron preparados en su mayoría durante la etapa inicial del proyecto Estrategias. Debe tenerse en cuenta que el material teórico contenido en dichos documentos es considerablemente más vasto que el que se presenta aquí. Los principales documentos utilizados son los siguientes:

- González, Gerardo, Heterogeneidad Estructural y Transición Demográfica, I (14 pp.), Noviembre, 1974; II (17 pp.), Julio, 1975 y III (23 pp.), Diciembre, 1975.
- Equipo Santiago, Síntesis y Conclusiones de la Primera Reunión de Coordinación (43 pp.), Septiembre, 1975.
- Errázuriz, M. María, Factores Estratégicos y su Configuración en un Sector Social Clave: La Clase Trabajadora Rural (mimeo.), IPI/21, 45 pp. Noviembre, 1976.

(Continúa en página siguiente)

en el estudio de los cuatro países incluidos en el proyecto "Estrategias". Teniendo en cuenta este marco teórico general, el equipo que tuvo a su cargo la ejecución de la investigación en Costa Rica fue desarrollando una interpretación global del proceso de transición demográfica en ese país, como se verá en los capítulos siguientes.

#### A. Las Hipótesis Centrales

Las líneas básicas de investigación que han orientado tanto el diseño como el desarrollo mismo del proyecto se apoyan sobre dos hipótesis centrales. La primera sostiene que la heterogeneidad estructural, que a nivel económico y social caracteriza a las formaciones sociales capitalistas dependientes de América Latina, ha tenido una expresión demográfica tanto en términos de mortalidad como de fecundidad diferencial. Existirían así comportamientos reproductivos y niveles de fecundidad asociados a los distintos sectores o estratos sociales que componen esta estructura social heterogénea. Traduciendo esta hipótesis a términos dinámicos, se sostiene que la transición demográfica en los países en desarrollo en América Latina sería el resultado combinado de diferentes trayectorias de cambio en la mortalidad y la fecundidad seguidas con desfases temporales por diferentes sectores sociales.

#### 1/ (Continuación)

- Ortiz, Pura, Urbanización y Fecundidad, borrador para discusión (12 pp.) Julio, 1975.
- Errázuriz, M. María y Ortiz, Pura, Heterogeneidad Estructural y el Proceso de Urbanización, (ditto.), 16 pp., Agosto, 1975.
- Muñoz, Oscar, Estructura del Empleo, Desarrollo Económico y Sectores Sociales, (mimeo.), IPI/14, 32 pp., Abril, 1976.
- González, Gerardo, Some Notes on Socio-Economic Development and Demographic Transition, CELADE, 46 pp., Abril, 1977. (Documento presentado al UN/UNFPA Expert Group Meeting on Demographic Transition and Socio-Economic Development, Istambul, Abril, 1977.

La segunda hipótesis general sostiene que la velocidad de la caída de la fecundidad, así como el grado en que los sectores sociales que tradicionalmente han mostrado los más altos niveles de fecundidad se ven envueltos en este proceso de cambio, dependen del grado en que la acción redistributiva del Estado sea capaz de neutralizar las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad estructural económica.

Estas hipótesis generales se apoyan sobre dos bases: por una parte (a) un conjunto de proposiciones relativas al surgimiento de la llamada "heterogeneidad estructural" considerada ésta como el resultado de un proceso de desarrollo dependiente, característico de los países capitalistas periféricos; y por otra, (b) un marco analítico específico referido a los factores determinantes y condicionantes del comportamiento reproductivo. Este último conjunto de proposiciones (b) tiene por función permitir la identificación de los factores de la fecundidad en sectores sociales y en contextos específicos; mientras que el primero (a) -mediante el que se persigue una interpretación global del proceso de cambio social- permite buscar una explicación de la forma como dichos factores se comportan a través del tiempo en una sociedad determinada y de por qué adoptan diferentes valores en diferentes sectores sociales.

De esta manera, mediante la articulación de estos dos cuerpos teóricos se quiere situar la explicación del cambio de la fecundidad en el marco más comprensivo de una explicación global de la formación de las estructuras sociales y su cambio.

En las páginas que siguen se presentan primero cada uno de estos grupos de proposiciones por separado para luego combinarlos y desarrollar algunas hipótesis más específicas referidas a la situación latinoamericana.

## B. Desarrollo Dependiente y Heterogeneidad Estructural

Se ha sostenido que el proceso de desarrollo dependiente en los países de América Latina, con economías de mercado, ha conducido a estructuras económicas crecientemente heterogéneas, entendiendo por tal la coexistencia al interior de los diversos sectores y ramas de la economía de actividades marcadamente diferenciadas en términos de la tecnología empleada y, consecuentemente, de la productividad del trabajo.

A partir de la crisis de los años 30 se inició en numerosos países de América Latina un progresivo proceso de industrialización. Este proceso modificó las tradicionales relaciones de dependencia económica entre los países centrales y los países periféricos, generándose una nueva forma de dependencia, predominantemente financiera y tecnológica. El surgimiento de mercados protegidos favoreció la penetración del capital transnacional que, asociado con el capital nacional, condujo a la formación de grandes empresas modernas con tecnología intensiva en capital.

Este modelo de desarrollo, asociado a la estrategia de industrialización sustitutiva, se habría caracterizado por su insuficiente capacidad para absorber la fuerza de trabajo disponible. Esta insuficiencia sería el resultado, por una parte, de la liquidación de empresas o de actividades de un menor nivel relativo de productividad al perder éstas su capacidad de competir en el mercado interno y, por otra, de la limitada capacidad de absorción de fuerza de trabajo en las nuevas empresas de sector moderno, por razón de la utilización predominante de tecnología intensiva en capital. La aceleración del crecimiento demográfico determinada por el importante descenso de la mortalidad en los últimos 50 años habría, por su parte, conducido a una elevada tasa de crecimiento

de la fuerza de trabajo, agravando el desequilibrio entre demanda y oferta en el mercado laboral.

La incapacidad dinámica del sistema para absorber con niveles razonables de productividad la fuerza de trabajo disponibles, sumada a la necesidad im - postergable de obtener de alguna manera ingresos, conduciría en las áreas ru - rales a una proliferación del minifundio, con altos niveles de subempleo, así como a la generación de importantes flujos migratorios campo-ciudad. En las áreas urbanas el efecto más visible sería la inflación del sector terciario con gran cantidad de actividades económicas inestables y de baja productivi - dad.

De esta manera, la heterogeneidad estructural económica, expresándose a través de la estructura del empleo, conduciría a una estructura social mar - cadamente heterogénea.

El análisis de cada formación social bajo estudio deberá mostrar su par - ticular estructura de clases. No obstante, puede sostenerse en tér<sup>u</sup>minos gene - rales que este proceso, por su propia lógica interna, tiende a producir en el sector agrícola el surgimiento de un proletario rural; en el sector secunda - rio, la consolidación de un proletariado urbano en detrimento del estrato ar - tesanal; y en el sector terciario, la expansión conjunta por una parte de una fracción de la "clase media" (debido al incremento del empleo asalariado en servicios modernos) y, por otra, de un estrato marginal (resultante en cierta medida de la presión de la migración campo-ciudad sobre el mercado laboral ur - bano).

La heterogeneidad estructural económica estaría además condicionando la participación de las diversas clases y fracciones de clase en la estructura de poder y su capacidad de presión dentro del sistema político. Ocurriría así, por ejemplo, que el proletariado industrial, perteneciente a grandes empresas modernas, tendría condiciones más favorables para asociarse en sindicatos y ejercer presión que los trabajadores pertenecientes al estrato de tecnología intermedia o artesanal y, por otra parte, las empresas modernas tendrían a su vez mayor capacidad que estas últimas para dar respuesta a las demandas de sus trabajadores. Esta mayor capacidad de presión y de respuesta en el sector más moderno contribuiría por su parte, a acentuar la heterogeneidad social al agrandarse la brecha entre estos dos grupos de trabajadores en términos de remuneración y de beneficios sociales recibidos.

La heterogeneidad económica así como sus dimensiones social y política se manifestaría también en términos socio-espaciales. La dinámica misma del sistema económico conduciría a una concentración creciente de las inversiones y de las actividades económicas en regiones relativamente más desarrolladas. Se produciría por esto mismo en esos mismos lugares una concentración del poder político y de la capacidad de presión en el sistema político, creándose así condiciones favorables para una colocación también espacialmente concentrada de los recursos públicos. El resultado de esta dinámica sería un desarrollo desigual y concentrado que tendería a reforzar los desequilibrios regionales existentes.



Se sigue de aquí que, a menos que intervengan factores exógenos, la inserción en distintos estratos tecnológicos y la ubicación en diversos contextos socio-espaciales que caracteriza a los sectores sociales estaría condicionando no sólo las relaciones sociales de producción y el nivel de ingreso monetario, sino también el acceso a los servicios sociales y su capacidad de presión en el sistema político. El resultado es una estructura social caracterizada por una distribución extremadamente desigual de los beneficios del desarrollo entre los distintos segmentos sociales que la conforman.

Según sea la estrategia de desarrollo adoptada por el Gobierno y la forma como el Estado intervenga en el proceso de desarrollo económico y social y asigne sus recursos la heterogeneidad de la estructura económica puede acentuarse o atenuarse así como pueden también acentuarse o atenuarse sus efectos a nivel social y socio-espacial. Esto último dependería del papel redistributivo que pueda jugar el Estado, tema que se retomará en la sección E de este capítulo.

### C. Lineamientos Teóricos para el Análisis del Cambio de la Fecundidad.

Un punto de partida útil para identificar los factores económicos y sociales que influyen sobre la fecundidad son los planteamientos ya clásicos de Kingsley Davis y Judith Blake,<sup>2/</sup> y de Ronald Freedman.<sup>3/</sup> A partir de ellos,

<sup>2/</sup> Davis, Kingsley y Blake, Judith, "Social Structure and Fertility: An Analytic Framework", en Economic Development and Cultural Change, vol. IV, N° 3, April, 1956.

<sup>3/</sup> Freedman, Ronald, "The Sociology of Human Fertility: A Trend Report and Bibliography", en Current Sociology, vol. X/XI, N° 2, 1961-1962.

puede postularse que la fecundidad depende básicamente de factores que condicionan o influyen sobre:

- a) La formación y permanencia de uniones sexuales relativamente estables;
- b) La orientación del comportamiento reproductivo hacia un número grande, mediano o pequeño de hijos; y
- c) El uso de medios que permitan disociar la actividad sexual de sus consecuencias reproductivas (anticoncepción en sentido amplio) o suprimir esas consecuencias (aborto).

Los primeros (a) pueden ser llamados factores de unión sexual, los segundos (b), factores de motivación y los terceros (c), factores facilitantes del control.

Aunque estas tres categorías de factores son interdependientes, puede asumirse que existen relaciones de subordinación entre ellas. Los factores que influyen en la diseminación del conocimiento de los métodos anticonceptivos, en el mantenimiento o supresión de resistencias culturales a su uso o a la práctica del aborto, y en el acceso de la población a los servicios de planificación familiar y de aborto médico caen en la categoría (c) en la medida en que cumplen la función de facilitar el control del comportamiento reproductivo a aquellas mujeres fértiles que mantienen relaciones sexuales estables y que desean posponer un nuevo embarazo o evitarlo permanentemente. Si este deseo de posponer o evitar -que depende de los factores que influyen sobre la orientación del comportamiento reproductivo (b)- no existe, entonces los factores facilitantes permanecerán sólo como un recurso potencial.

Cuando existen condiciones económicas, sociales y culturales que hacen que el comportamiento reproductivo se oriente hacia una familia numerosa, la

fecundidad general<sup>4/</sup> dependerá principalmente de los factores que influyen sobre la formación y permanencia de uniones sexuales relativamente estables (a). En otras palabras, dependerá principalmente de la proporción de mujeres que permanezcan solteras a lo largo de su vida fértil, de la edad en que las que se unan inicien una relación sexual estable y de la propensión que éstas tengan a establecer una nueva unión en el caso en que la anterior termine por separación o viudez. Son diferentes valores en estas variables lo que mejor explica diferencias importantes de fecundidad que se han constatado entre sociedades pre-modernas con fecundidad no-controlada, esto es, en las que las prácticas destinadas a evitar un embarazo o a suprimirlo no son habituales ni forman parte de su acervo cultural.<sup>5/</sup> Los factores bio-sociales, tales como la prevalencia de ciertas enfermedades venéreas que producen esterilidad o la duración del amamantamiento, constituyen en estos casos una fuente complementaria de explicación. En estas sociedades, aunque la fecundidad puede experimentar oscilaciones importantes en el tiempo, su nivel permanece normalmente relativamente alto.

Para que se produzca un descenso mantenido y significativo de la fecundidad que la lleve hasta niveles bajos, esto es, para que ocurra la llamada "transición demográfica", parece necesario que se produzca un cambio en la orientación del comportamiento reproductivo de manera que llegue a ser predominante la orientación hacia una familia pequeña. Cuando este cambio en la esfera motivacional comienza a producirse, empieza a surgir también la necesidad de controlar el comportamiento reproductivo. Es entonces cuando los llamados "factores facilitantes" pueden jugar un papel importante en la aceleración del descenso de la fecundidad y en la generalización de las prácticas de

<sup>4/</sup> Fecundidad de las mujeres de cualquier estado civil.

<sup>5/</sup> Coale, A.J., The Demographic Transition. International Population Conference. International Union for the Scientific Study of Population, Vol. 1, Liege, 1973.

control que terminan por convertirse en habituales, culturalmente aceptadas y transmitidas a las nuevas generaciones por el proceso normal de socialización.

Si estos planteamientos se aceptan puede concluirse que los factores económicos, sociales y culturales de los que depende la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres en unión sexual estable tendrían gran importancia estratégica y que en sociedades o en sectores sociales que han mantenido altos niveles de fecundidad se requiere la modificación de algunos de ellos para que un descenso significativo y mantenido de ésta pueda producirse y se avance hacia las etapas finales de la transición demográfica.

Cuales son estos factores, cómo interactúan y cuál es su importancia relativa en diferentes contextos socio-económicos y en diferentes grupos sociales son cuestiones aún no resueltas a las que se ha intentado dar respuesta desde diversas perspectivas teóricas. Una perspectiva que puede resultar iluminadora para la identificación de dichos factores y que permite articular de manera comprensible la gran mayoría de los factores de la fecundidad analizados en la literatura es la que se centra en la significación económica de los hijos.

Debe asumirse que los hijos tienen una significación psico-social relativamente independiente de su significación económica. Puede esperarse que el tener hijos posea normalmente una significación psico-social positiva para la pareja entre otras cosas, porque mediante los hijos se realizan aspiraciones de maternidad y paternidad, altamente valoradas en prácticamente todas las culturas, y porque los niños contribuyen al enriquecimiento y diversificación de las relaciones afectivas al interior del grupo familiar. Por estas razones puede esperarse que las parejas deseen tener hijos cualesquiera sean su posición económica y su contexto socio-cultural y cualquiera sea el tipo de estructura familiar predominante. Cuántos niños quieran tener (o acepten tener) dependería

en cambio principalmente de su significación económica, la que puede variar de positiva a negativa según sean las funciones económicas que deba cumplir la unidad familiar y el sistema de roles que organice la actividad económica de sus miembros. Estos a su vez dependerían de las particulares características del contexto económico y social en que la familia está ubicada y de la forma como ésta se relaciona con aquél. Desde este punto de vista la forma de inserción de los miembros de la familia (y la familia como unidad económica) en la estructura productiva sería un factor crucial para determinar la significación económica de los hijos.

Para que los hijos tengan una significación económica positiva es necesario por una parte que aporten económicamente al hogar y, por otra, que su aporte sobrepase los costos de su mantenimiento y de su calificación.<sup>6/</sup>

El aporte económico de los hijos sería básicamente función de la edad en que comienzan a contribuir al hogar tanto mediante actividades de mantención como mediante actividades directamente productivas; de la edad en que se independizan económicamente del núcleo familiar, y de la productividad media de su trabajo en ese lapso.

La edad en que se inicia la contribución económica del hijo, así como en parte la productividad de su trabajo, dependen en gran medida de las condiciones objetivas para el trabajo infantil. El que estas condiciones sean favorables dependería de las oportunidades de trabajo tanto intra como extra familiar. Las oportunidades de trabajo intra-familiar están muy vinculadas a las condiciones materiales domésticas de vida y a la tenencia familiar (propiedad o usufructo) de medios de producción. Las oportunidades de trabajo infantil

---

6/ Al hablar aquí de aporte económico se hace referencia tanto a actividad de mantención del hogar (labores de aseo, comprar y preparar alimentos, etc.), como a actividades productivas de comercialización generadoras de ingreso.

extra-familiar dependen por su parte de factores tales como las formas de organización interna de las unidades productivas multi-familiares, la tecnología utilizada, las fluctuaciones estacionales de la demanda de fuerza de trabajo, la legislación sobre trabajo infantil y la capacidad de presión de las organizaciones sindicales.

La disponibilidad y accesibilidad de los servicios educacionales puede ser en ciertos contextos un factor interviniente entre la existencia de oportunidades de trabajo infantil y el trabajo infantil efectivo, por la relativa incompatibilidad que suele darse entre estudiar y trabajar. De esta manera, por una parte la disponibilidad de servicios educacionales puede determinar una reducción del trabajo infantil efectivo aun persistiendo las oportunidades para dicho trabajo y, por otra, la existencia de oportunidades de trabajo tanto intra como extra familiar puede incidir en una baja matrícula o en una baja tasa de retención escolar.

Además de los aportes que los hijos hagan al hogar de origen antes de su emancipación económica, debe considerarse también como un elemento que contribuye a una significación positiva el soporte económico que ellos puedan brindar a sus padres en la vejez. Se reduce la importancia de esta función de los hijos cuando se desarrollan sistemas extra familiares de seguridad social.

La otra vertiente de la significación económica se refiere a los costos. Puede ser llamado costo de supervivencia o de mantención el que corresponde a la alimentación, vestido, vivienda y salud que implica un hijo de acuerdo al estilo de vida propio del estrato social de pertenencia. Desde este punto de vista se ha prestado particular importancia en la literatura reciente al costo de oportunidad que puede implicar para la madre el embarazo, la crianza y el cuidado posterior del hijo cuando existe incompatibilidad entre los roles de

madre y trabajadora y cuando existen oportunidades de trabajo para la madre.<sup>7/</sup> Debe agregarse al costo de mantenimiento el que implica la calificación del hijo (educación y capacitación).

El costo de supervivencia dependería de tres tipos de factores: en primer lugar, los que influyen sobre el estilo de vida expresado éste en patrones y aspiraciones de consumo, como son el estrato social de origen de los padres, la permeabilidad de la estructura social y dinámica de movilidad social y la exposición en ese marco a la influencia cultural de otros grupos sociales a través de la educación, los medios de comunicación de masas y el mercado. (La influencia de la cultura urbana en las áreas rurales es un aspecto crucial desde esta perspectiva). En segundo lugar, el costo de los bienes y servicios de consumo personal, incluyendo la educación. En áreas rurales este costo dependería en gran medida de las posibilidades de auto-consumo, del grado de monetización de la economía rural y del grado de integración al mercado urbano en términos de venta de la producción familiar -si ésta existe- y de compra de bienes de consumo industrializados. El costo de supervivencia dependería, por último, de los factores que condicionan el eventual costo de oportunidad que significa tener y criar a un hijo, como ya se señaló.

Los diversos factores económicos y sociales recién mencionados, que desde la perspectiva teórica adoptada aparecen como relevantes para determinar la significación económica de los hijos y, en consecuencia, la orientación del comportamiento reproductivo, pueden ser agrupados en tres categorías principales que aunque interrelacionadas se suelen comportar con relativa independencia. Estas son:

<sup>7/</sup> En el capítulo III se presenta de manera sistemática un conjunto de hipótesis sobre esta materia.

- Las características de la estructura productiva y la particular forma en que las familias de diferentes sectores sociales se insertan en ella, que condiciona las posibilidades de trabajo intra y extra familiar para las mujeres y los niños; la importancia de la fuerza humana en el trabajo y su nivel de productividad (tecnología y capital); las formas de remuneración (dinero versus en especies), la estabilidad en el trabajo y el nivel de ingreso, etc.

- El grado de integración socio-espacial, que condiciona la incorporación efectiva de la población rural al mercado urbano y el grado de exposición a la cultura urbana. Debe prestarse atención en esta categoría al sistema vial y de transporte, la electrificación y el acceso a los medios de comunicación de masas, y la penetración de los sistemas urbanos de comercialización en las áreas rurales.

- La disponibilidad de servicios sociales, principalmente educación, salud y seguridad social.

En la primera categoría se incluyen factores inherentes o estrechamente asociados a la posición de clase, definida ésta principalmente por la inserción en la estructura productiva. Los factores correspondientes a la segunda son contextuales y, aunque dependen indirectamente de la estructura productiva y están asociados a la estructura social, los valores que toman dependen más del contexto socio-espacial en que una familia vive que de la clase o fracción de clase a que ella pertenece. Por último los servicios sociales, aunque en términos físicos constituyen una característica inherente al contexto, su accesibilidad efectiva para un individuo o familia dados puede estar condicionada por su posición de clase.<sup>8/</sup>

---

<sup>8/</sup> El proletariado industrial, por ejemplo, suele tener más fácilmente acceso efectivo a la seguridad social (y a los servicios de salud que ella involucra) que los sectores llamados sub-proletarios o marginales.



De las proposiciones anteriores se desprende que la orientación predominante del comportamiento reproductivo en un sector social dado dependería no sólo de su particular forma de insertarse en la estructura productiva, sino también de ciertas características del contexto socio-espacial donde se ubica y de la particular forma en que su posición de clase condiciona la exposición a ciertos factores contextuales. Así, el cambio en la orientación del comportamiento reproductivo típico de ciertas clases o fracciones de clases y del comportamiento mismo debería encontrar su explicación ya en cambios ocurridos en ciertas características del contexto, ya en cambios en la forma en que la pertenencia a un sector social condiciona la exposición a ciertos factores contextuales, ya en ambos.

D. Heterogeneidad estructural y comportamiento diferencial de la fecundidad

Al inicio de este capítulo se planteó como primera hipótesis central del proyecto que la heterogeneidad estructural, que a nivel económico y social caracteriza a las formaciones sociales capitalistas dependientes de América Latina, habría tenido una expresión demográfica y que existirían así comportamientos reproductivos y niveles de fecundidad diferenciados asociados a los distintos sectores o estratos sociales que componen esta estructura social heterogénea. Las proposiciones teóricas presentadas en las dos secciones precedentes permiten ahora profundizar en esta hipótesis general mediante la contrastación de ciertos sectores sociales tipos que tanto por su particular inserción en la estructura productiva como por las características del contexto socio-espacial en que se hallan ubicados muestran, en cuanto a los factores teóricamente relevantes para la orientación del comportamiento reproductivo, configuraciones de valores marcadamente diferenciados. Se presentan a continuación las que serían configuraciones características de dos sectores socia-

les polares: el campesinado vinculado al llamado complejo latifundio-minifundio y, en el otro extremo, la denominada clase media urbana.

El primero está compuesto principalmente por los campesinos adscritos al latifundio tradicional y los minifundistas. Los primeros entregan parte de la fuerza de trabajo familiar a cambio del usufructo de una pequeña parcela y de otras regalías. Otra parte de su fuerza de trabajo es vendida al latifundio en forma a menudo estacional o esporádica, siendo pagada parcial o totalmente en especies. Los segundos -esto es, los minifundistas- son propietarios de explotaciones que por su tamaño o por el deterioro del suelo no son capaces de absorber toda la fuerza de trabajo familiar, la que en parte es vendida al latifundio en forma permanente, estacional o esporádica.

En ambos casos, el campesino posee un pedazo de tierra que explota en forma familiar, y parte de la fuerza de trabajo de las familias constituye para el latifundio un contingente de reserva que es usado cuando las tareas agrícolas lo requieren. Se tratará, por esto, a ambos segmentos en conjunto, aunque la distinta manera de insertarse de cada uno de ellos en esta particular estructura productiva del complejo latifundio-minifundio permitiría esperar ciertas diferencias en su comportamiento reproductivo.<sup>9/</sup>

Además de las características recién mencionadas, este sector social puede ser tipificado en los siguientes términos: sus niveles de educación son muy bajos debido a la falta de servicios educacionales. Su dotación de capital es mínima y se ve obligado por esto a recurrir, principalmente, a la fuerza

9/ Errázuriz, Margarita María, Factores Estratégicos y su Configuración en un Sector Social Clave: La Clase Trabajadora Rural, CEADE, Proyecto Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina. Documento IPI/21. Santiago de Chile, noviembre, 1976.

humana de trabajo. En este contexto, la mortalidad—especialmente la infantil—suele ser alta debido al limitado acceso a los servicios de salud y a los bajos niveles educacionales. Los niños que sobreviven representan una contribución económica para la familia desde temprana edad, ya que: (1) existen condiciones objetivas favorables para el trabajo infantil tanto dentro de la unidad familiar como fuera de ella; (2) la existencia de pocas escuelas rurales, suma al asentamiento disperso de la población rural y a los limitados medios de transporte, hacen que la educación de los niños sea extremadamente difícil e indirectamente favorecen su incorporación a la actividad productiva desde una edad temprana; y (3) aunque el nivel de productividad del trabajo de los niños sea bajo, alcanza rápidamente al de los adultos (dados el bajo nivel de calificación de éstos y la falta de capital), lo que hace que su contribución económica sea relativamente importante. Por otra parte, dado que este sector social normalmente no está cubierto por el sistema de seguridad social, los hijos y la red de parientes que se forman en torno a ellos constituye un soporte económico significativo para la vejez de los padres.

Si se considera la situación en términos de costo, el limitado contacto con el mercado urbano y la reducida exposición a la influencia de la cultura urbana favorecen la mantención de patrones de autoconsumo en una economía poco monetizada y con un mercado local reducido. En consecuencia, los patrones de consumo son poco diversificados y hay un bajo nivel de aspiraciones de consumo, todo lo cual contribuye a que el costo de mantención de los hijos sea bajo. Además, el costo de oportunidad que un nuevo hijo representaría para la mujer es también bajo o inexistente, ya que su trabajo es predominantemente intrafamiliar y el cuidado de los niños es cumplido por diversos miembros de la familia extendida o de la red de parientes, reduciéndose así considerablemente

el conflicto de roles que podría surgir si la mujer pudiera optar a un trabajo extra-familiar.

En este tipo de sector social todo conduce a pensar que los hijos poseen objetivamente una significación económica positiva y que una familia numerosa facilita más que dificulta la satisfacción de las necesidades básicas del hogar y el logro de las aspiraciones de sus miembros, lo que hace comprensible y esperable la mantención de un comportamiento reproductivo orientado hacia una fecundidad elevada.

Las condiciones típicas de la clase media urbana representan una situación polar respecto a la recién descrita y pueden ser caracterizadas en los siguientes términos. Familia nuclear cuyo jefe es normalmente un empleado asalariado. No hay propiedad de medios de producción que permitan a la familia desarrollar una actividad económica familiar y, cuando estos medios están disponibles, su utilización suele requerir un cierto grado de calificación. En una estructura social permeable, los niveles de educación relativamente altos de los padres determinan una fuerte dinámica de movilidad social. Esta dinámica conduce por su parte a un alto nivel de aspiraciones en términos de educación de los hijos, estilo de vida y patrones de consumo. El logro de estas aspiraciones resulta difícil dados los niveles relativamente bajos de ingreso.

En este contexto los hijos comienzan a contribuir económicamente a la familia sólo tardíamente, una vez que han terminado sus estudios y empezado a trabajar, lo que normalmente ocurre cerca de su emancipación económica del hogar.

El costo de un hijo en estas condiciones es alto a lo que debe agregarse el costo de oportunidad que un hijo adicional puede representar para la

madre, dado su nivel de educación que le permite competir en el mercado formal de trabajo por ocupaciones bien remuneradas, que suelen implicar una alta incompatibilidad entre los roles de madre y trabajadora.

En este tipo de situación puede sostenerse que la significación económica de los hijos es negativa. La significación psico-social, en cambio, es alta y positiva ya que ellos contribuyen decisivamente a enriquecer y diversificar las relaciones afectivas al interior del grupo familiar. Debe tenerse en cuenta a este respecto que gran parte de las funciones económicas y sociales que cumplía la familia tradicional han sido asumidas en el medio urbano moderno por otras instituciones y que la familia de clase media actual ha pasado a ser principalmente un grupo primario que satisface necesidades afectivas. En términos sociales, el hijo adquiere también una significación positiva en la medida en que puede contribuir a realizar aspiraciones de movilidad social de los padres, lo que depende, en gran medida, de su calificación profesional.

El cuadro recién esbozado deja en claro que en este tipo de situación se plantea un conflicto entre cantidad y "calidad" de los hijos con una alta valoración de la "calidad", lo que explica que el comportamiento reproductivo esté en este sector social predominantemente orientado hacia una familia pequeña y que ésta sea la norma cultural.

Entre los dos tipos polares de situación que se acaban de contrastar -un sector del campesinado y la clase media urbana- es posible encontrar numerosas situaciones intermedias, cualitativamente diferenciadas, como pueden ser las propias del proletariado rural vinculado a empresas agrícolas modernas y a explotaciones tipo plantación, de los migrantes rurales insertos en un sector marginal urbano, del proletariado urbano moderno, etc.

En sociedades con estructuras económicas y sociales marcadamente heterogéneas como es el caso de las latinoamericanas, el nivel de fecundidad en un momento dado puede ser considerado como el resultado combinado de los diferentes niveles de fecundidad de los diversos sectores sociales que la componen. Corresponde así a un promedio ponderado, en el que el nivel de fecundidad de cada sector pesa en el nivel del agregado nacional de acuerdo a su importancia numérica en ese agregado. Desde esta perspectiva los cambios en el nivel de fecundidad a través del tiempo pueden encontrar dos fuentes complementarias de explicación: una es la recomposición de la estructura social (crecimiento diferencial de los sectores sociales que la componen), debida a la movilidad social y socio-espacial (migración); la otra es el cambio en el comportamiento reproductivo típico de algunos sectores sociales.

Atendiendo a lo segundo, se ha propuesto como una de las hipótesis centrales del proyecto que la transición demográfica en los países en desarrollo de América Latina sería el resultado combinado de diferentes trayectorias de cambio en la mortalidad y la fecundidad, seguidas con desfases temporales por diferentes sectores sociales.

Como consecuencia de la heterogeneidad estructural antes descrita, la situación predominante en los países incluidos en el proyecto al inicio del período considerado se caracterizaba por un nivel de mortalidad relativamente bajo para el agregado nacional y el inicio de la declinación de una fecundidad relativamente alta, aunque con importantes diferencias por sectores sociales para ambas variables.<sup>10/</sup> Aunque Chile y Cuba se encontraban más avanzados en la transición demográfica, puede sostenerse que todos ellos muestra-

<sup>10/</sup> Ver para el caso de Costa Rica: Chackiel, Juan, La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica, 1963-1973. CELADE, Serie A, N°1023, 1976.

ban signos de estar entrando en la llamada "segunda etapa" de la transición. Los sectores sociales que en ese estadio mostraban niveles relativamente altos de fecundidad pueden ser considerados como claves para el desarrollo... del proceso.

Dado que la alta fecundidad de esos sectores claves podría teóricamente ser el resultado de diferentes combinaciones de valores de los factores determinantes, sería posible en principio que ocurriera una declínación significativa de la fecundidad en un sector, sin que otros experimentaran cambios de importancia.

Desde este punto de vista es importante prestar atención al grado de adecuación entre el comportamiento reproductivo y la respectiva norma cultural, así como a la adecuación entre esa norma y su referente o soporte socio-económico. En la situación tipo de un sector campesino descrita anteriormente, la fecundidad alta corresponde a una norma cultural de reproducción no controlada y a una valoración positiva de la familia numerosa, la que a su vez resulta adecuada para la satisfacción de las necesidades familiares. También en la situación descrita para la clase media urbana se encuentra adecuación entre el comportamiento reproductivo, la norma cultural y su base socio-económica. Por el contrario, en el caso de algunos sectores emergentes como resultado de diversos procesos de cambio social -tales como la migración rural-urbana (parte del sector marginal urbano) y la expansión de la empresa capitalista en el agro (proletariado rural)- es probable que durante un cierto lapso los niveles de fecundidad se mantengan debido a la persistencia de normas culturales aprendidas en contextos sociales previos, a pesar de que dichas normas hayan llegado a ser inadecuadas como resultado del cambio ocurrido en las condiciones socio-económicas, esto es, en los referentes objetivos de la norma cultural. En

otros casos la fecundidad elevada puede persistir o cambiar sólo muy lentamente durante un tiempo debido a una baja accesibilidad a los medios que facilitan un comportamiento de control, aun cuando la norma tradicional haya perdido vigencia y la orientación del comportamiento reproductivo esté cambiando hacia una familia pequeña.

En síntesis, de acuerdo al marco teórico adoptado, el cambio en la fecundidad de los sectores sociales claves para la transición demográfica no debe entenderse como un proceso mecánico y automático de respuesta al cambio en los referentes objetivos de la significación económica de los hijos, sino más bien como un proceso de adaptación y aprendizaje social en el que se produce una interacción dialéctica entre cambios en los comportamientos individuales y el cambio en las normas y prácticas sociales correspondientes.

La hipótesis general de un cambio desfasado de la fecundidad por sectores sociales -sin perder de vista lo que se acaba de señalar- se apoya principalmente sobre el comportamiento que puede esperarse tengan los factores de la fecundidad como resultado del dinamismo distributivo propio de una estructura económica sectorial y espacialmente heterogénea. Como ya se indicara, el cambio en el comportamiento reproductivo típico de un sector social debería encontrar su explicación desde la perspectiva teórica adoptada no en un cambio de su particular forma de inserción en la estructura productiva -que es lo que lo define como clase o fracción de clase- sino en un cambio de los factores contextuales y/o en un cambio en la relación de cada sector con dichos factores.<sup>11/</sup>

<sup>11/</sup> La accesibilidad efectiva a los servicios educacionales sirve de ejemplo para ilustrar esta última proposición. Frente a una dada dotación de recursos (escuelas, profesores, etc.) en un área, la accesibilidad efectiva a ellos será más diferenciada por sectores sociales si estos servicios deben ser pagados que si son gratuitos. El contraste puede ser incluso mayor si los servicios disponibles en una región son principalmente aquellos generados por un determinado tipo de empresa (enclave minero, plantación) para sus propios trabajadores. En este caso la pertenencia a una determinada fracción de clase (proletariado rural moderno) estaría condicionando el acceso efectivo a un servicio que no es accesible, por ejemplo, a los minifundistas que habitan en la misma área.



El dinamismo distributivo del sistema tendería a privilegiar las áreas urbanas frente a las rurales y las áreas más dinámicas de expansión capitalista frente a las menos dinámicas donde priman formas precapitalistas de producción. Tendería por otra parte a fortalecer el acceso diferencial por sectores sociales a ciertos factores contextuales a través de una distribución regresiva del ingreso y de una accesibilidad discriminada a los servicios sociales, estrechamente asociada a la pertenencia a diferentes estratos tecnológicos. De esta manera, aunque como consecuencia del desarrollo económico y de la modernización social y económica inherente a los procesos de urbanización e industrialización la sociedad en su conjunto avance hacia condiciones materiales y sociales de vida en las que la significación económica de los hijos tiende a ser negativa y pudiéndose esperar en consecuencia la prevalencia de un comportamiento reproductivo orientado hacia una familia pequeña, por ser marcadamente desigual la intensidad de este proceso en distintos contextos, y al interior de ellos para distintos sectores sociales, cabe esperar también un cambio desigual y temporalmente desfasado en los referentes socio-económicos de la orientación del comportamiento reproductivo y en el comportamiento reproductivo mismo de diferentes sectores sociales.

De todo lo anterior se desprende que en la hipótesis de la transición demográfica desfasada cabría esperar que los sectores urbanos precedieran a los rurales y que en cada contexto los sectores capitalistas precedieran a los no capitalistas.

E. Acción Redistributiva del Estado, Heterogeneidad Estructural y Transición Demográfica

La transición demográfica parece ser un proceso inherente al desarrollo económico, cualquiera sea la forma que éste asuma históricamente. Esta afirma-

ción queda avalada por la experiencia de los países considerados "desarrollados" ya que todos ellos, con economías de mercado o con economías centralmente planificadas, han alcanzado las etapas finales de ese proceso demográfico. La velocidad y particular forma que éste asuma parecen depender, en cambio, de la modalidad del proceso de desarrollo. A este respecto la comparación de países con niveles de ingreso per cápita semejantes ha puesto en evidencia que aquéllos que muestran las menores desigualdades en la distribución urbano-rural del ingreso son también los que se hallan más avanzados en la transición demográfica.<sup>12/</sup>

La segunda hipótesis general que se enunciara al comenzar este capítulo apunta en ese sentido cuando sostiene que la velocidad de la caída de la fecundidad, así como el grado en que los sectores sociales que tradicionalmente han mostrado los más altos niveles de fecundidad se ven envueltos en este proceso de cambio, dependen del grado en que la acción redistributiva del Estado sea capaz de neutralizar las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad estructural económica. Como se sostuviera anteriormente, según sea la estrategia de desarrollo adoptada y, consecuente con ella, la forma como el Estado intervenga en el proceso de desarrollo económico y social y asigne sus recursos, la heterogeneidad de la estructura económica puede acentuarse o atenuarse así como pueden también acentuarse o atenuarse sus efectos en las dimensiones social y socio-espacial.

Interesa en particular aquí la acción que pueda ejercer el Estado a través de sus políticas públicas sobre los factores teóricamente relevantes para un cambio de la orientación del comportamiento reproductivo. Retomando lo expuesto en la sección C de este capítulo, debería prestarse por esto atención a las políti-

<sup>12/</sup> Amit Kumar Bhattacharyya, "Income Inequality and Fertility: A Comparative View," en Population Studies, vol. 29, N°1, marzo, 1975, pp. 5-19.

cas que modifican la estructura productiva, que afectan en sentido positivo o negativo la integración socio-espacial y que influyen sobre el acceso de los sectores claves a los servicios sociales.

El efecto principal de las políticas de desarrollo que afectan la estructura productiva sería la modificación tanto del número como de la distribución sectorial y espacial de las oportunidades de empleo y, por esta vía, el cambio de la estructura social de la población. A nivel teórico y como situación límite puede sostenerse que en la medida en que una estrategia de desarrollo económico sea capaz de absorber con niveles razonables de productividad la totalidad de la fuerza de trabajo disponible, la heterogeneidad económica tendería a desaparecer, así como sus consecuencias sociales y socio-espaciales. El resultado demográfico esperable sería, a su vez, el avance en la transición con una creciente homogeneidad en el comportamiento reproductivo de los distintos sectores sociales.

En el supuesto que la heterogeneidad económica no se vea atenuada por la estrategia de desarrollo, el conjunto de proposiciones teóricas que se ha adoptado lleva a esperar que la acción redistributiva indirecta del Estado a través de las políticas de infraestructura y de servicios sociales sería suficiente para modificar los referentes contextuales de la orientación del comportamiento reproductivo de los sectores claves, creando así las condiciones apropiadas para un descenso de la fecundidad, lo que evidentemente se vería favorecido si se implementan acciones destinadas a facilitar la práctica de un comportamiento reproductivo controlado.

Como último eslabón de la cadena de mediaciones que se pretende estudiar cabe referirse a los factores políticos que supuestamente determinarían la estrategia general de desarrollo adoptada y la prioridad asignada dentro de ella

a los objetivos redistributivos. En términos muy generales se ha propuesto como hipótesis que el tipo de orientación de las estrategias de desarrollo y de las políticas públicas que se implementan depende de ciertos condicionantes socio-políticos, como las características del proyecto político y modelo de sociedad que orientan las acciones de la fracción de clase o clase social que tenga el poder o control hegemónico sobre el Estado en general y el gobierno en particular, así como el grado y forma en que tal control se ejerce, de acuerdo a la correlación de fuerzas sociales al interior del sistema político, y de la forma en que éste funciona. Respecto a esto último, el grado de organización de la base social -en particular en los sectores sociales claves- y su capacidad de procesar demandas dentro del sistema político sería un factor importante en la determinación del carácter redistributivo o concentrador de la estrategia de desarrollo.

## 2. Aspectos Generales de la Estrategia de Análisis para el Estudio de Costa Rica

A partir del conjunto de proposiciones teóricas que se ha delineado en la sección precedente es posible definir con mayor precisión los objetivos básicos de conocimiento que se han pretendido satisfacer en este estudio sobre Costa Rica.

El objetivo más general ha sido hacer inteligible las conexiones entre la notable caída de la fecundidad que se observa en Costa Rica a partir de la década del 60 y la modalidad de desarrollo económico y social de ese país, atendiendo particularmente al período que se inicia en 1949 con el ascenso al poder del partido Liberación Nacional. Para alcanzar este propósito es necesario intentar primeramente un análisis del comportamiento de la fecundidad por clases

sociales y por contextos, a la luz de la hipótesis de la transición demográfica desfasada. Se procurará luego establecer en qué grado y en qué forma las estrategias de desarrollo han contribuido a acentuar o a atenuar la heterogeneidad económica y en qué medida el papel redistributivo jugado por el Estado, particularmente a través de las políticas sociales, ha contribuido a neutralizar ciertas consecuencias de la heterogeneidad económica que tienen relevancia teórica en la explicación del cambio de la fecundidad de los sectores sociales considerados claves para la transición demográfica.

Para el logro de estos objetivos se ha adoptado una estrategia analítica que intentará una verificación cualitativa, más bien que cuantitativa, de las hipótesis centrales antes consignadas.

Es conveniente a este respecto introducir aquí una precisión metodológica. Como se ha dicho, las hipótesis macro-sociales del proyecto establecen una vinculación entre la heterogeneidad económica, la heterogeneidad social y socioespacial y la heterogeneidad demográfica. La intervención estatal a través de determinadas estrategias de desarrollo y políticas sería una especie de "variable interviniente" que, al afectar directamente los factores que se vinculan o a los cuales da acceso diferencial la distinta posición estructural de los individuos y grupos familiares, lograría alterar el correspondiente patrón reproductivo de los estratos demográficamente claves. En esta forma tal intervención reduciría en mayor o menor grado la dependencia que ese comportamiento tiene respecto de sus determinaciones estructurales.

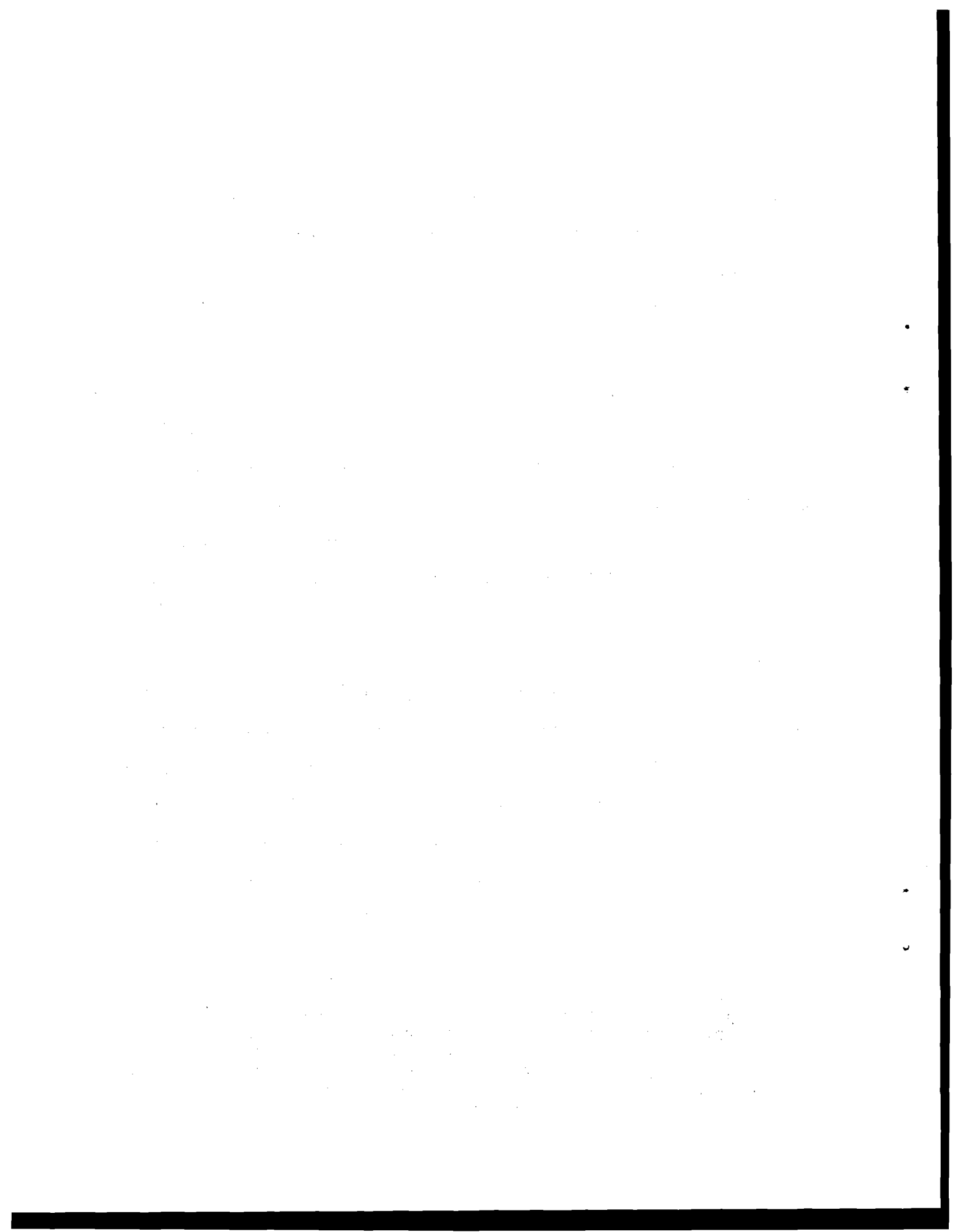
Para avanzar, entonces, hacia un intento de verificación de tales hipótesis, cualquiera que sea el énfasis de la estrategia analítica que se utilice, un requisito importante sería que los datos y hallazgos se refirieran a una unidad de análisis común a todos ellos. Concretamente, en este caso, se requeriría

que, por una parte, la tendencia de la fecundidad fuera desagregada a nivel de estratos sociales específicos y de áreas socio-espaciales; y por otra, que el impacto de las políticas públicas específicas, claramente trazables en sus orígenes hasta estrategias de desarrollo dadas, fuera desglosable hasta el nivel de tales estratos y áreas. Los datos e información disponibles al inicio del proyecto (tanto demográficos como económico-sociales) no permitían cumplir con tal requisito sino de manera parcial o indirecta. Por esta razón se decidió llenar al menos parcialmente este vacío mediante la realización de una encuesta destinada a estudiar el comportamiento reproductivo de las clases y fracciones de clase consideradas relevantes para el análisis del cambio de la fecundidad, así como algunos de los factores asociados en mayor o menor medida a la posición de clase. Al diseñar la encuesta se propuso como uno de sus objetivos estudiar el comportamiento y características de cada sector social en distintos contextos socio-espaciales a fin de apreciar la influencia de dichos contextos sobre esos comportamientos. Esto, sin embargo, no fue posible debido principalmente a que los recursos disponibles no permitieron utilizar una muestra tan grande y compleja como la requerida para ese efecto. De esta manera, la información acumulada, proveniente tanto del censo como de la encuesta, aunque hace posible el estudio por separado de los sectores sociales y de los contextos socio-espaciales, no permite su vinculación directa. Ha sido necesario por esto trabajar con distintas unidades de análisis tanto en cuanto a su naturaleza como en cuanto al nivel de desagregación. Los criterios de validación del análisis global de las relaciones entre los procesos políticos, económicos, sociales y demográficos estarán dados, por lo tanto, más que por la demostración estadística de las relaciones postuladas, por la coherencia lógica de las mismas en relación al conjunto de las evidencias de distinto tipo que

se haya logrado reunir. En este sentido las conclusiones a que se llegue tendrían que cumplir con el canon de parsimonia, según el cual se presumiría que son correctas en la medida que cubran coherentemente toda la información disponible al investigador y que presenten, para el conjunto de ella, la explicación más simple, es decir, aquélla que requiere la menor cantidad de supuestos.<sup>13/</sup>

Por otra parte, también es fundamental tener en cuenta que lo que se intenta explicar es el cambio constatado en un determinado período histórico. Por ello, lo que interesa detectar es si los cambios introducidos en la estructura económico-social, y en algunos componentes más desagregados de ella, por la implementación de determinadas estrategias de desarrollo y políticas, van o no en la dirección o tipifican o no situaciones de atenuación de la heterogeneidad estructural, de acuerdo con lo postulado en las hipótesis. No interesa tanto, por consiguiente, el análisis sincrónico de asociaciones entre las supuestas variables "independientes" y la variable "dependiente" en ciertos momentos, como el análisis diacrónico de la dirección y naturaleza de los cambios en dichas dimensiones. Será precisamente este análisis el que permitirá estimar cuán plausibles son las relaciones de causalidad entre esos procesos contemplados en las hipótesis y sugerir al mismo tiempo las precisiones o modificaciones que sería conveniente introducir en ellas a fin de lograr una intelección más completa y global del objeto de estudio.

<sup>13/</sup> Véase Naroll, Raoul, "Some Thought on Comparative Method in Cultural Anthropology", en Blalock, Hubert M. y Blalock, Ann, Methodology in Social Research (San Francisco, Mc Graw-Hill Book Co., 1968), p. 247. Definido el concepto, Naroll agrega "Consecuentemente una vez que un estudio considera sistemáticamente un cuerpo de datos, si éste es consistente con una explicación hipotética, tal explicación se presume validada, a menos que oigamos de alguna hipótesis rival igualmente parsimoniosa que pudiera también explicar los datos". Este es el criterio central de validación que orienta este análisis.





## II. SINTESIS DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA COSTARRICENSE EN EL SIGLO XX<sup>1/</sup>

### 1. El Crecimiento de la Población

La población de Costa Rica desde finales del siglo pasado sufrió varias etapas de crecimiento que pueden ser sistematizadas de la siguiente manera (ver además Cuadro II-1):

a) Etapa de alta mortalidad, alta fecundidad y alta inmigración, pero en descenso, resultando un crecimiento cada vez más lento y que oscilaba alrededor del 2.0 por ciento al año (fines del siglo XIX, hasta 1915);

b) Etapa de alta fecundidad, mortalidad en descenso lento, resultando un crecimiento cada vez más rápido (pasa de un promedio de 1.5 al año en 1915 a un crecimiento de 2.5 por ciento al año en 1945);

c) Etapa con fecundidad muy alta y decrecimiento de la tasa de mortalidad muy rápido resultando un crecimiento acelerado de la población (pasa de 2.5 por ciento al año en 1945 y llega a alrededor de 4.0 por ciento en 1960);

d) Etapa de mortalidad baja y fecundidad en descenso rápido (el crecimiento pasa de 4.0 por ciento al año alrededor de los años 60 y llega a un nivel de 2.5 por ciento al año en la década del 70).

Hay que tener en cuenta que la fecundidad continúa disminuyendo, lo que permite afirmar que la tasa de crecimiento probablemente seguirá también descendiendo.

<sup>1/</sup> Se resume en este breve capítulo el estudio sobre la evolución demográfica que forma parte de: Paulo Campanario, Andrés Opazo y Reinaldo Carcanholo, Caracterización Económica, Social, Política y Demográfica de Costa Rica. CELADE, Proyecto "Estrategias", Junio 1975.

De esta manera, en líneas generales, la migración internacional tuvo peso hasta la primera década del siglo; posteriormente hubo un descenso lento de la mortalidad, que se acelera con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y finalmente, después del descenso rápido de la mortalidad, se inicia un descenso rápido de la fecundidad.

Por haberse producido un descenso temprano y mantenido de la mortalidad y una caída mucho más tardía y muy rápida de la fecundidad, la trayectoria de la transición demográfica en Costa Rica difiere marcadamente del patrón "europeo". El Gráfico II-1 permite comparar esta trayectoria con la de Argentina que sí se ajusta a dicho patrón. El que la fecundidad no haya comenzado a descender sino cuando la mortalidad había ya alcanzado niveles muy bajos determinó una aceleración del crecimiento poblacional considerablemente mayor que la observada en otros procesos de transición. Por su parte la velocidad de la caída en la mortalidad ha producido importantes efectos en la estructura etaria de la población como se verá en seguida.

## 2. Efectos del Crecimiento de la Población en la Estructura por Edad

Como se ha visto anteriormente, la fecundidad, hasta el año 1960 aproximadamente, era alta y esto traía como consecuencia que cada generación de individuos era mayor en número y porcentaje a las generaciones más viejas. Esto es lo mismo que decir que la pirámide poblacional es "joven"; hay altas proporciones de jóvenes en la población y esto independiente de la alta o baja mortalidad, ya que esta última afecta poco la estructura por edades

Gráfico II-1

TRAYECTORIA DE LA TRANSICION DEMOGRAFICA EN COSTA RICA Y ARGENTINA

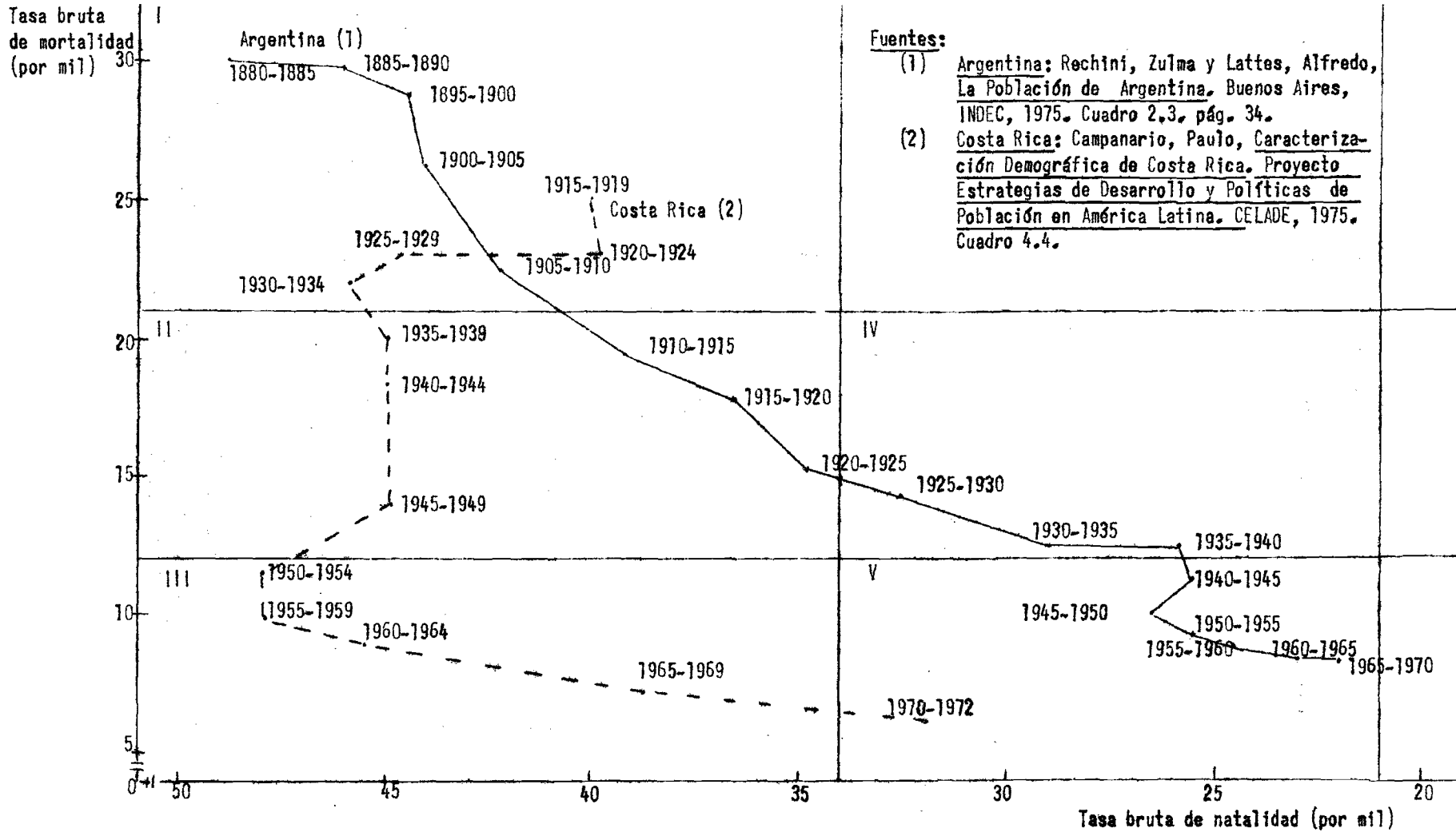
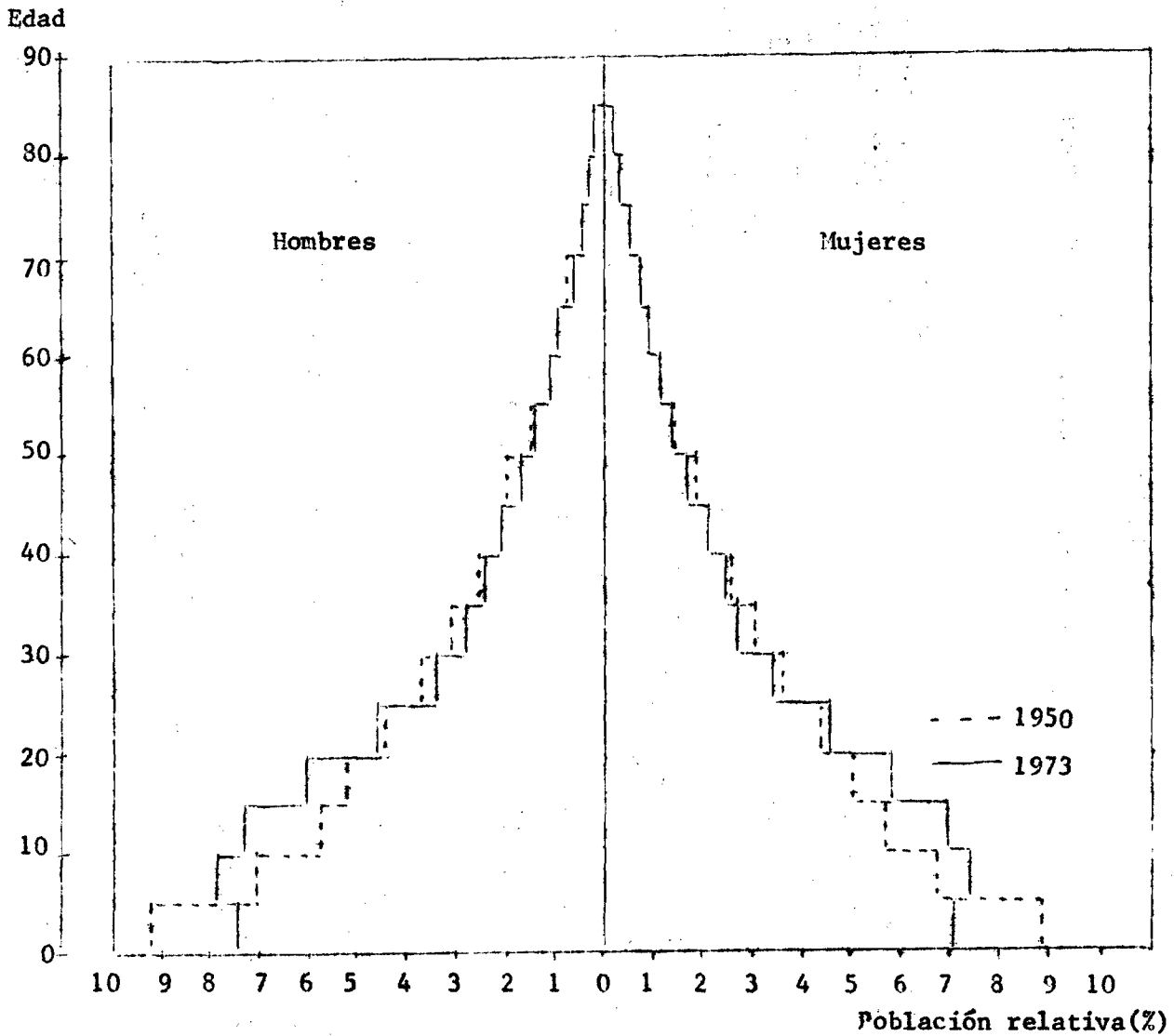


Gráfico II-2

ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO DE LA POBLACION DE COSTA RICA, 1950 Y 1973



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Costa Rica y CELADE, Evaluación del Censo de 1973 y Proyección de la Población por Sexo y Grupos de Edades, 1950-2000. Junio, 1976.

Cuadro II-1

ETAPAS DE EVOLUCION DE LA POBLACION DE COSTA RICA  
EN EL SIGLO XX

Etapa	Período	Inmigración internacional	Mortalidad	Natalidad	Crecimiento
I	Fines Siglo XIX-1915	Alta pero en descenso	Alta	Alta	± 2.0 - 1.5
II	1915-1945	Nula	Descenso lento	Alta	± 1.5 - 2.5
III	1945-1960	Nula	Descenso rápido	Muy alta	± 2.5 - 4.0
IV	1960-1976	Nula	Baja	Descenso rápido	± 4.0 - 2.5

de la población. Esta estructura joven de la población contribuye a que la tasa de natalidad sea alta y, por lo tanto, que también lo sea la tasa de crecimiento. El país entra entonces, en la década de los años 60, con altas tasas de crecimiento y una estructura de población por edades muy joven. A partir de los años 60 la fecundidad empieza a bajar rápidamente y las nuevas generaciones pasan a tener menos peso (ver Gráfico II-2), sin embargo, debido a la anterior estructura muy joven de la población, entran a edad fértil cada vez más mujeres (nacidas antes del descenso en la fecundidad), trayendo como consecuencia que, aunque el número de hijos por mujer haya disminuido considerablemente, el número de nacidos no disminuye proporcionalmente, es decir, el crecimiento de la población, aunque viene disminuyendo, no disminuye con la velocidad de disminución de la fecundidad. Este fenómeno, llamado de "inercia demográfica", es agravado por el hecho de que las tasas brutas de mortalidad, debido a la misma estructura joven de la población, son extremadamente bajas en Costa Rica.

Debido a las razones señaladas anteriormente, la población de Costa Rica continuará creciendo a un ritmo que puede estar entre 2.0 por ciento y 2.5 por ciento al año, hasta el año 2000. La estructura de la población por edad, por otro lado, tenderá a envejecerse, pero continuará siendo fundamentalmente joven por lo menos hasta el año 2000.

### 3. Los Componentes del Crecimiento de la Población de Costa Rica

#### A. La Mortalidad

Se puede observar en el Cuadro II-2 la disminución de la tasa bruta de mortalidad, que a partir del año 1950 tuvo una declinación sensible. Sin embargo, como ya se ha visto, la estructura de la población por edades, siendo joven y habiendo rejuvenecido más aun en la década del 50, determina que la disminución observada en las tasas no refleja una disminución tan drástica en la mortalidad.

Cuadro II-2

TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD POR SEXO, 1950-1972  
(Por mil)

Años	Total	Hombres	Mujeres
1950-1952	11.3	11.5	10.3
1953-1957	9.6	10.2	9.0
1958-1962	8.1	8.7	7.5
1963-1967	7.7	8.2	7.2
1968-1972	6.4	7.0	5.8

Si se observa en el mismo Cuadro II-2 los diferenciales por sexo, se puede ver que van en aumento de acuerdo con la disminución de la mortalidad, fenómeno perfectamente normal y observable en muchos países.

Por otro lado, la mortalidad por regiones en el país muestra marcadas diferencias, aunque tiende a bajar en todas las provincias en el período 1950/1973. La provincia de Limón mantiene hoy día los niveles más altos del país, pero las diferencias tienden a disminuir (ver cuadro II-3). Hay que considerar que la mortalidad general de Costa Rica es de las más bajas de América Latina.

Cuadro II-3

## ESPERANZA DE VIDA AL NACER, POR PROVINCIAS, 1950-1973

Provincia	1950	1962-1964	1973
TOTAL	55.72	62.44	68.20
San José	-	65.71	69.20
Alajuela	-	63.73	68.60
Cartago	-	59.66	67.38
Heredia	-	65.05	69.79
Guanacaste	-	58.63	64.75
Puntarenas	-	60.08	65.71
Limón	-	55.99	61.58

La mortalidad infantil, considerada universalmente como un buen indicador de las condiciones de vida de la población en general, bajó considerablemente en el país a partir de la década del 50, como se puede observar en el cuadro siguiente, llegando a uno de los menores niveles de América Latina.

En el caso de la mortalidad infantil, los diferenciales se mantienen en el período, ya que los porcentajes de disminución oscilan alrededor del 35 por ciento para todas las provincias (excepción: Heredia, que baja casi el 50 por ciento, pasando a tener una mortalidad infantil muy baja para el país). Hay indicios, por lo tanto, de que las condiciones de vida no vienen mejorando en forma pareja en Costa Rica.

Cuadro II-4

## MORTALIDAD INFANTIL, POR PROVINCIAS, 1952-1972

Provincia	1952-1954	1970-1972	% disminución
Costa Rica	97.3	60.7	-38
San José	72.0	43.9	-39
Alajuela	90.2	54.0	-40
Cartago	112.7	67.3	-40
Heredia	100.0	50.9	-49
Guanacaste	115.5	80.6	-30
Puntarenas	126.1	77.0	-39
Limón	133.7	94.8	-29



Con relación a las causas de muerte, se puede decir que Costa Rica superó la etapa en que las causas exógenas de muerte eran las predominantes; las enfermedades infecciosas y parasitarias que en 1951-1952 tenían una tasa de 3.49 por mil pasan a 1.20 por mil en 1970-1971 mientras en estos años, las del aparato circulatorio llegan a una tasa de 1.24 por mil, es decir, la principal causa de muerte en el país. Otras causas importantes: a) "Síntomas y estados morbosos mal definidos": pasa de 2.09 por mil a 0.68 por mil; b) tumores: de 0.78 a 0.66 por mil. Se puede decir que las enfermedades exógenas fueron siendo eliminadas y las endógenas pasaron a ser las más importantes, lo que refleja un alto desarrollo de la medicina en el país. Esto pasó también con la mortalidad infantil, pero con menor intensidad, es decir, las enfermedades de tipo exógeno y que causan mortalidad infantil, continúan teniendo un peso grande en las causas de muerte en esta edad; en 1970-1971 la tasa por enfermedades infecciosas y parasitarias para los menores de 1 año era de 22.24 por mil, y la por enfermedades del aparato respiratorio 11.27 por mil, es decir, más de la mitad de las muertes se deben a estas dos causas eminentemente exógenas.

El principal problema de Costa Rica, entonces, con respecto a la mortalidad es la mortalidad infantil; esta ha disminuido bastante, pero puede disminuir todavía más si se eliminaran las causas exógenas de muerte y si se eliminaran los grandes diferenciales todavía existentes entre las provincias.

**B. La Fecundidad**

Como ya se dijo anteriormente, la fecundidad en Costa Rica era muy alta hasta el comienzo de la década del 60 y a partir de esa época inició un proceso de disminución muy rápido: si Costa Rica era de los países de América Latina (y el mundo) con más altas tasas de fecundidad, en la década del 60, las tasas actuales son de las más bajas del continente americano.

Las tasas de natalidad antes de la Segunda Guerra Mundial oscilaban alrededor de 45 por mil y a partir de 1950 llegaban al 48 por mil, es decir, hubo un aumento. Este aumento fue debido a dos factores básicos: un aumento en la nupcialidad y un rápido descenso en la mortalidad. La disminución de la mortalidad va pareja, en general, con un mejoramiento en las condiciones de salud de la población y esto facilita un pequeño aumento en la fecundidad. Con relación al aumento en la nupcialidad, éste fue un fenómeno más o menos universal y tal vez esté ligado al rápido desarrollo económico de post-guerra. Debido a estos dos factores, se puede decir que la fecundidad en Costa Rica, que ya era alta, llegó a niveles muy altos a fines de la década del 50. En términos de número de hijos, esta fecundidad correspondía a siete hijos por mujer al final de su vida reproductiva, lo que significa una duplicación de la población en cada generación, esto es, cada 28 años, aproximadamente.

A pesar de que las tasas eran altísimas, la fecundidad no era uniforme en todo el país, ni en los diversos sectores de la población. Si la tasa bruta de reproducción en todo el país era de 3.24 (1964), en el área metropolitana de San José este indicador era de sólo 2.36 en el mismo año. Así el tamaño medio de la familia, según la Encuesta de Fecundidad en el Área Metropolitana de San José era de 5 personas y en el resto del país posiblemente al rededor de 7 personas (datos censales, 1963).

Existían también diferencias importantes según el nivel de educación. De acuerdo a la misma encuesta, el número medio de nacidos vivos tenidos según nivel de educación variaba de la siguiente manera: primaria incompleta (4.72 hijos); primaria completa (3.56 hijos); secundaria 1-3 años (3.12); secundaria, 4 y más años (2.72) y universitaria (2.45). La educación está altamente correlacionada con la ocupación y el nivel de ingreso y, por lo tanto, no se pretende aquí afirmar que el nivel de educación determina los niveles de fecundidad. Este aspecto será analizado en el capítulo siguiente.

#### 4. Migraciones Internas y Distribución Espacial

Es un hecho que la población de Costa Rica, a partir de las primeras décadas de este siglo dejó de crecer debido a las migraciones internacionales. Lo que cabe ahora es analizar el peso y las características de las migraciones internas en Costa Rica.

Conceptualmente, se puede distinguir cuatro tipos de migraciones: rural-rural, rural-urbana, urbana-rural y urbana-urbana. En América Latina en general y en Costa Rica en particular, la migración rural-urbana asume importancia capital ya que el crecimiento urbano es una característica típica

de nuestros países principalmente a partir de la post-guerra (1945). Para los fines que nos interesan en este trabajo, debido al hecho de que se supone que el contexto urbano determina cambios importantes en las variables demográficas, interesa particularmente detectar este tipo de migración.

Como ya se dijo anteriormente, la fecundidad en el sector urbano es más baja que en el sector rural. El crecimiento más rápido, por lo tanto, del sector urbano sólo se explica por la migración antes aludida: la rural-urbana. Desde el primer censo hecho en el país hasta el de 1950, la población urbana del país pasó del 19 por ciento al 34 por ciento, es decir, duplicó en poco menos de un siglo. En la década del 50, esta proporción se mantuvo, pero en el censo de 1973, se detectó que hubo un gran cambio durante la década del 60, llegando la población urbana a ser en esa fecha el 42 por ciento. Este crecimiento acelerado de la población urbana coincide con la entrada del país en el Mercado Común Centroamericano, que a su vez es reflejo de un rápido desarrollo del área Centroamericana en términos de industrialización. Este aspecto y otros del desarrollo de Costa Rica serán analizados más detenidamente en los capítulos que siguen. Este crecimiento urbano va acompañado, como es lógico, del crecimiento de amplios y nuevos sectores de asalariados principalmente de la "clase media" constituida de técnicos, empleados, etc., y del proletariado de la industria ligada al mercado centroamericano. Gran parte del crecimiento urbano se debe exclusivamente al crecimiento del Área Metropolitana de San José: en el año 1973, el 64 por ciento de la provincia de San José era urbana, al paso que en las otras provincias, el mayor porcentaje de población urbana correspondía a Heredia (38 por ciento), siendo Guanacaste la provincia más rural, con solamente el 22 por ciento de población urbana. De esta manera, la migración rural-urbana se concentró en la provincia de San José y más específicamente en el Área Metropolitana.

Como se aprecia en el Cuadro II-5, a partir de los años 50 la tendencia dominante ha sido la concentración de la población en el Valle Central y particularmente en la Región Metropolitana.

No se puede analizar la migración en Costa Rica sin tener en cuenta que, siendo un país pequeño y cuya población está concentrada en la Meseta Central (las capitales de 4 de las 7 provincias están en la misma), las áreas rurales tienen un contacto estrecho con las zonas urbanas; hay hoy día buenas carreteras y en pocos minutos un habitante de la zona rural, por lo menos en la Meseta, puede llegar a algún centro urbano de importancia y en el peor caso, con dos o tres horas, puede llegar a la capital del país. De esta manera, lo que es rural se relativiza en Costa Rica.

Hay, por lo tanto, una tendencia clara a la urbanización y ésta debe ser entendida como una urbanización concentrada principalmente en San José. La urbanización acelerada es además, una tendencia reciente en el país.

#### 5. Conclusiones Generales

Por todo lo que se ha dicho anteriormente, Costa Rica es un país "sui generis" en América Latina, en cuanto a su desarrollo demográfico.

En primer lugar, es un país rural ya que más de la mitad de la población habita regiones definidas como rurales. Sin embargo, sus tasas de fecundidad y de mortalidad sufrieron un proceso de cambio acelerado en las dos últimas décadas, llegando a niveles que países más urbanizados de América Latina todavía no lograron alcanzar.

Cuadro II-5

## TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL DE ALGUNAS REGIONES

Regiones	1927- 1950	1950- 1963	1963- 1973
- Costa Rica	2.3	4.0	3.3
- Región Metropolitana	2.4	4.4	4.0
- Resto del Valle (excl. región Metropolitana)	1.1	3.0	2.2
- Resto del país	2.9	4.1	3.0

Aunque hay diferencias grandes en los niveles de mortalidad, medidos a través de la tasa de mortalidad infantil, se puede decir que la mortalidad para todas las edades tiene niveles bajos en relación con los prevalecientes en América Latina.

Cabe en los capítulos siguientes analizar estos cambios e intentar explicarlos desde la perspectiva teórica adoptada. La fecundidad, por su parte, que tuvo un comportamiento marcadamente diferencial entre áreas urbanas y rurales y por niveles de educación, parecería haber experimentado una caída generalizada en la que las diferencias tienden a acortarse. Costa Rica muestra así claros signos de estar avanzando de manera rápida y sostenida hacia las etapas finales de la transición demográfica.

### III. LOS DETERMINANTES SOCIALES DE LA FECUNDIDAD

Si bien existe ya en las ciencias sociales un consenso para entender los fenómenos demográficos como una de las facetas en que se expresa la totalidad social, e intentar su explicación a partir de los procesos históricos que acontecen en sociedades concretas, estamos lejos de la elaboración de modelos explicativos satisfactorios. Los primeros modelos que se han ensayado, han hecho depender fenómenos tales como la fecundidad de algunas variables que se han percibido como influyentes en ella. Luego se han introducido otros más complejos, que han apuntado hacia correlaciones múltiples, en el entendido de que la fecundidad está determinada por la acción simultánea de diversas variables.

No obstante los avances alcanzados en el campo del conocimiento de los determinantes sociales de la dinámica del crecimiento demográfico, no existe todavía una teoría suficientemente decantada acerca de las relaciones allí involucradas y de sus jerarquizaciones en términos de causalidad. Esta precariedad teórica nos autoriza a proponer un modelo de explicación causal de la fecundidad y más propiamente de la transición demográfica que se observa en algunos países latinoamericanos que se encaminan hacia patrones reproductivos llamados "modernos". Dicho modelo es el que se ha ido elaborando en el curso del proyecto sobre "Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población".

Una primera distinción es preciso introducir entre los diversos factores que inciden en los cambios significativos de la fecundidad. Existen algunos factores que pueden ser considerados como determinantes de los cambios en los

niveles de fecundidad, y otros que deben ser entendidos como facilitantes o precipitantes de los mismos. Entre los primeros situamos aquéllos que reflejan las condiciones económico-sociales y culturales, que hacen derivar la conducta reproductiva hacia un tamaño de familia acorde con esas condiciones. Es la correspondencia entre un cierto tamaño de la familia y las condiciones socio-económicas y culturales lo que nos lleva a hablar en este caso de factores "determinantes", es decir, que dan cuenta de una totalidad social y que explican un fenómeno particular por su enraizamiento en esa totalidad. Entre los segundos consideramos a aquéllos que expresan políticas específicas destinadas a alterar un comportamiento reproductivo considerado disfuncional e inadecuado respecto de las pautas estimadas como aconsejables.

Nos planteamos de lleno en la perspectiva de la transición demográfica en países como Costa Rica. Esto significa el cambio en el comportamiento reproductivo que transcurre desde una aspiración a una familia numerosa (que significa seguridad económica, prestigio, consecuencia religiosa, etc.) hacia una aspiración hacia una familia pequeña (que significa desahogo económico, posibilidad de educación, niveles de vida, etc.). Este cambio se debe a una reorientación del comportamiento reproductivo, es decir, a una nueva disposición de la población a adherir a determinados valores relativos a la reproducción, valores que surgen como tales en condiciones concretas de la vida social, y que se adecúan a la situación económica, social y cultural de la población. En esta perspectiva, lo que interesa perseguir en estudios de población son los factores sociales, económicos y culturales que determinan la orientación o la reorientación del comportamiento reproductivo.



Distinguimos aquí la orientación del comportamiento reproductivo de la práctica misma de control de la reproducción. Para que esta práctica se generalice en una sociedad, deben conocerse y encontrarse al alcance de la población los procedimientos específicos de control de los embarazos, lo que en nuestros países han difundido los programas de planificación familiar. Sin embargo, para que estos mismos programas tengan el éxito esperado, es preciso que la población a la cual se orienta, haya cambiado la orientación de su comportamiento reproductivo; o sea, que desee como más conveniente para sus objetivos (valores) una familia pequeña. Por lo tanto, la orientación del comportamiento reproductivo, determinada por factores de orden económico, social y cultural, debe ser entendida como la condición objetiva del descenso de la fecundidad, siendo los programas de planificación familiar solamente condiciones instrumentales o facilitantes de este descenso.

En este capítulo centraremos la atención en la orientación del comportamiento reproductivo y en los factores derivados del contexto social que la determinan, tratando de establecer cuáles son los elementos de este contexto que es preciso considerar como estratégicos desde el punto de vista de la transición demográfica.

Al abordar el estudio del contexto social en una sociedad latinoamericana resulta indispensable advertir que este contexto no es uniforme al interior de ella misma. Es suficientemente conocido el fenómeno de la heterogeneidad social y estructural derivada de las contradicciones que implanta en estos países un desarrollo capitalista dependiente, anclado en un pasado de tipo colonial. No existe un contexto social para la población costarricense sino diversos contextos sociales. En estas condiciones, si los niveles de fecundidad dependen de la situación vivida en el campo socio-económico

y cultural, estos niveles serán diferenciales en la medida en que esta situación sea diferencial. Esta es una hipótesis que ha guiado todo el presente estudio.

Por lo tanto, resulta necesario establecer desde el punto de vista teórico y metodológico algunos criterios que permitan una aproximación sistemática al problema de los diferenciales socio-económicos y a la desigual inserción de los individuos en el conjunto social. Esto parece previo a la determinación de cuáles pueden ser los elementos socio-económicos que juegan un papel estratégico respecto de los niveles de fecundidad. Para estos efectos resulta apropiado un concepto de clase social, que distinga a los individuos según su inserción específica en el sistema socio-económico. La propia conceptualización de clase social que empleamos incorpora algunos rasgos que, en una perspectiva menos sistemática, podrían ser considerados como "Factores" sociales relevantes (pero tratados en forma aislada) en tanto determinantes de la fecundidad. Nos referimos a la inserción en la división social del trabajo, agrícola o urbano, a la posesión de tierras, a la vinculación con el mercado y a otros elementos subyacentes y determinantes de las condiciones y niveles de vida.

Se comprenderá ya que nuestra búsqueda de los factores determinantes de la orientación del comportamiento reproductivo está presidida por un afán de tratar estos factores en forma integrada. De esta manera, damos singular peso en el nivel más básico de determinación, a la acción de los factores que definen la inserción social de los individuos, es decir, que los especifican en tanto pertenecen a una clase social (naturaleza del trabajo y lugar ocupado).

en la división social del mismo). Luego consideramos otra serie de factores que entendemos como mediatizadores de la acción de los primeros sobre los niveles de fecundidad, tales como la exposición a las políticas y servicios sociales, y los elementos del contexto socio-espacial que habitan los individuos.

Esta propuesta de sistematización del tratamiento de los factores sociales determinantes del comportamiento reproductivo, pretende no solamente dar cuenta de la acción combinada de múltiples factores sino que reposa, además, en una interpretación histórico-estructural de la acción de los mismos. Nuestra hipótesis al respecto considera a los mencionados factores como diferentes expresiones en un momento dado, de un proceso social de transformación que viven nuestros países. El cambio percibido en el comportamiento de estos factores denota el proceso global de transformación socio-económico y cultural de la sociedad. Si en nuestra búsqueda de las correspondencias y determinaciones entre los factores sociales y el comportamiento reproductivo incorporamos esta perspectiva histórico-estructural, tendremos que asumir el supuesto de que la transición demográfica es función del proceso global de transformación social, más que de la acción puntual, aislada o combinada, de varios factores. La jerarquización teórico-metodológica de los factores se vuelve imprescindible.

El proceso a que nos referimos es el de la modernización económica y social introducida por la expansión de las relaciones capitalistas en la esfera de la producción y distribución de los productos, lo cual altera las relaciones de trabajo, las pautas de consumo, las comunicaciones, las aspiraciones materiales y culturales; en una palabra, el conjunto de la vida social.

Este proceso de modernización capitalista se caracteriza en países como Costa Rica por ser desigual o heterogéneo. Incorpora a algunos sectores sociales mientras margina a otros: integra a ciertas regiones mientras condena al estancamiento a otras. Está presidido por los avances en la productividad y por los adelantos tecnológicos importados de los países más desarrollados, con lo cual impulsa un extraordinario dinamismo en algunos sectores mientras impone una lenta y dificultosa marcha a otros. Es justamente esta constatación de la heterogeneidad estructural implantada, lo que nos lleva a hablar de "modernización" capitalista antes que de "desarrollo".<sup>1/</sup>

La forma como se esté viviendo este proceso de modernización en Costa Rica será lo fundamental para los objetivos de nuestro estudio. Este proceso no se da de la misma manera y en el mismo grado en todos los países capitalistas dependientes de América Latina. Los distintos proyectos políticos y estrategias de desarrollo ofrecen alternativas diferentes que se concretizan en desiguales capacidades del sistema de expandir los beneficios de la modernización a la mayoría de la población. La condición de concentración (con su correlato de marginación) de la modernización se presenta de formas distintas. Y aquí el papel del Estado es decisivo. Esto es lo que abordaremos en los capítulos siguientes para el caso de Costa Rica.

Nuestra hipótesis puede ser precisada con estos antecedentes. Sostenemos que el proceso de transición demográfica hacia patrones reproductivos orientados hacia una familia pequeña, que es desigual según se trate de sectores o clases sociales distintas, será más intenso y generalizado en la medida en que

<sup>1/</sup> Es el capitalismo de los países que se encuentra en una moderna fase de desarrollo (monopólico) el que penetra en sociedades periféricas ocasionando las conocidas contradicciones. Es en este sentido que estamos empleando el término de "modernización".

el propio proceso de modernización económica y social ofrezca una mayor capacidad de incorporación a sus beneficios a los distintos sectores o clases sociales. La marginación económica, social y cultural del proceso de modernización atenta contra las posibilidades de "modernización" del comportamiento reproductivo.<sup>2/</sup>

La opción teórica metodológica recién propuesta plantea como problema la carencia de datos o inadecuación de la información disponible para su estudio de la fecundidad y su cambio desde la perspectiva de las clases sociales y de los factores socio-económicos asociados a ellas. Para remediarlos se procedió a realizar una encuesta de hogares con una muestra analítica, estratificada por clases sociales, cuyos hallazgos se presentan y discuten en la próxima sección.

Se decidió explotar paralelamente la información censal disponible a fin de explorar dos caminos adicionales para el análisis de las determinantes sociales de la fecundidad. Uno de ellos consistió en utilizar como unidad de análisis al "cantón"<sup>3/</sup> lo que permitiría rescatar de alguna manera la dimensión socio-espacial. El otro consistió en estudiar las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) contrastando la información censal de 1963 y 1973 a fin de estimar la incidencia de dos factores sociales de gran relevancia teórica -como son la educación y la participación femenina en la actividad económica- en el comportamiento de la fecundidad durante ese período.

<sup>2/</sup> El comportamiento reproductivo, al ser entendido como una "práctica social", debe ser acorde con los otros comportamientos o prácticas sociales que se dan en otras esferas de la vida de la sociedad.

<sup>3/</sup> Unidad administrativa menor.

Por la naturaleza de la información manejada en estos dos análisis es posible establecer sólo una conexión indirecta con el análisis de la fecundidad por clases sociales. Se intentará, no obstante, una interpretación global que haga comprensibles sus relaciones en el proceso histórico de cambio de la sociedad costarricense.

#### 1. La Fecundidad Diferencial según la Pertenencia a Distintas Clases Sociales

Ya hemos dicho que los criterios para la determinación de la pertenencia a una clase social están dados por la inserción social del trabajo. La primera gran distinción que debemos hacer desde nuestra perspectiva es la de del sector agrícola y el sector urbano (que comprende la actividad manufacturera, comercio y servicios). Al interior de cada sector habrá que establecer las clases sociales más relevantes para nuestro estudio.

Como perseguimos una explicación de los cambios en la fecundidad, deberemos tomar en cuenta dos procesos distintos, el de los cambios en la fecundidad ocurridos dentro de una clase social como efecto de los cambios socio-económicos y culturales que la propia clase social experimenta, y los cambios ocurridos por la movilidad entre las clases (abultamiento de unas y reducción cuantitativas de otras) que el proceso de modernización económica debería ocasionar.

A fin de obtener un reconocimiento empírico de los fenómenos que nos interesan, nos basaremos en dos fuentes de información: en una encuesta específica realizada para obtener los diferenciales de fecundidad, y su evolución, por clases sociales, y en información secundaria, principalmente censal.

La encuesta se realizó entre los meses de febrero y marzo de 1976 en base a una muestra de alrededor de 2.400 familias. Esta muestra no se pretendió aleatoria o representativa del país; los casos se distribuyeron seleccionándose un número para cada clase social considerada, debiéndose los entrevistados encontrarse dispersos en varias regiones del país. Se pretendió explícitamente averiguar la evolución de la fecundidad en distintas clases sociales, así como captar la movilidad interclase de los entrevistados.

Las características de la muestra se las puede resumir como sigue:

- Se dividió al país en zonas urbana y rural. Por zona urbana se entiene de las capitales de las provincias próximas a San José y al área metropolitana de San José (Area urbana de la meseta central) y por área rural a todo el resto del país excluyéndo las ciudades de cierta importancia.

- En cada área se decidió hacer un total de 1.200 entrevistas (400 por clase social sería un número adecuado).

- A partir de la división administrativa menor (Distritos), se hizo un sorteo de 15 Distritos urbanos y 15 Distritos rurales. De esta manera, a cada distrito correspondía un promedio de 80 hogares (80 jefes de hogar y sus respectivas familias).

- En el sector rural se tomaron 15 Distritos y se agruparon las casas en grupos de 50 (para facilitar las entrevistas); en cada distrito se sorteó dos grupos de 50 casas, resultando 100 casas por distrito, o sea, 1.500 casas e legidas por sorteo. Cuando se llegaba alrededor de 80 casas por distrito, se abandonaba el mismo, de tal manera que la muestra llegara a un tope de 1.200 entrevistas.

- Como se puede observar, la muestra no es representativa del universo en el sentido estricto del término. Sin embargo, lo que se pretendía era hacer un análisis de diferenciales por clases sociales y no obtener datos para el universo de la población. Aunque se entrevistó a todas las personas elegidas de la muestra, se excluyeron posteriormente a una serie de ellos: los pensionados, los estudiantes jefes de hogar, los grandes propietarios de tierras, los industriales o grandes accionistas de industrias, etc., de tal manera que la muestra quedara con los sectores sociales que considerábamos claves para el cambio demográfico. Cabe la observación de que los sectores excluidos son absolutamente minoritarios y no afectan los resultados de la encuesta.

Se decidió que la unidad muestral sería el hogar y, en este sentido, la ubicación de clase social de esta unidad estaba determinada por el jefe del hogar, independiente de si otros miembros del mismo tuvieran una inserción social distinta. Se preguntó por la ubicación social del jefe, por lo tanto, esta ubicación define la ubicación social de todos los miembros del mismo. Como control, se preguntó también sobre la inserción social de la mujer del jefe, si este fuera hombre y unido o casado. Con relación a la medición de las características demográficas del hogar, se preguntó a la mujer jefe o a la mujer del jefe con respecto a su fecundidad (historia de embarazos).

Los criterios globales para la determinación de las clases sociales ya fueron señalados. Tomando en cuenta la posesión de medios de producción, y de tierras en el sector rural, la compra y venta de trabajo asalariado, y las relaciones de mercado, se consideraron las siguientes clases sociales:

- En el sector urbano:

- + Clase media (CM): son los asalariados pero que están indirectamente ligados al proceso productivo (sea trabajando en fábricas, sea trabajando como funcionarios públicos, del comercio, etc.); en general tienen mayor preparación formal que los otros sectores asalariados.
- + Proletarios urbanos típicos (PUT): son los asalariados de las grandes industrias ligadas en general al Mercado Común Centroamericano; están ligados directamente al proceso productivo.
- + Proletarios urbanos no típicos (PUNT): trabajan directamente ligados al proceso productivo pero en pequeñas fábricas o talleres; tienen una relación distinta con los patrones ya que son pocos los que son asalariados en cada unidad productiva.



+ Marginales urbanos (MU): son pequeños propietarios de medios de producción rudimentarios; no son asalariados en general o son asalariados apenas eventualmente. Pueden trabajar en el sector servicios o en la fabricación de bienes materiales.

- En el sector rural:

+ Campesinos (CA): son pequeños propietarios de tierra (posesión de hecho y no necesariamente jurídica del medio de producción), no tienen asalariados fijos bajo sus órdenes y tampoco trabajan como asalariados.

+ Campesinos proletarizados (CP): son pequeños propietarios de tierra, no tienen asalariados bajo sus órdenes pero parte del año (por lo menos) tienen que trabajar como asalariados ya que el tamaño de la finca u otras condiciones tecnológicas o naturales impiden un ingreso suficiente para su subsistencia. Hay otras formas de proletarización como, por ejemplo, el campesino que usufructa un pedazo de tierra de una gran hacienda a cambio de trabajar parte del año en la hacienda, etc.; a todas estas formas mixtas de inserción en el proceso productivo se las puso bajo esta misma categoría.

+ Proletarios rurales típicos (PRT): trabajan en el agro, en grandes haciendas.

+ Proletarios rurales no típicos (PRNT): trabajan en agro, pero en pequeñas fincas, donde trabajan en general pocos asalariados.

Una reagrupación de estas clases sociales desde el punto de vista de su inserción o el sector capitalista de la economía o el sector no capitalista (definidos por las relaciones de producción), dejaría en el lado del sector

capitalista a la clase media y los proletarios urbano y rurales, típicos y no típicos; y, por otro lado, el del sector no capitalista, a los campesinos proletarizados y marginales urbanos.

A. La estructura familiar de las clases sociales

El interés por considerar la estructura familiar y sus diferenciales según las clases sociales radica en el hecho de que ella es muy sensible a los factores económico-sociales y culturales. Por otra parte, los patrones reproductivos están frecuentemente condicionados por el tipo de familia existente, con lo cual se puede sustentar que la estructura familiar opera como una instancia de mediatización en la acción causal de los factores sociales sobre el comportamiento reproductivo de la población.

Conviene comenzar por dar cuenta de las edades de los jefes de hogar y de sus esposas y de sus diferenciales por clase social.

En los cuadros 1 y 2 se puede observar la información pertinente, más la de las mujeres jefe de hogar, que son las mujeres que nos interesan para el análisis de la fecundidad.

El primer hecho que llama la atención es la media de la distribución por edades del cuadro 1: varía de 36.81 (Proletarios urbanos típicos) a 48.44 (Campesinos). La media para toda la población es de 41.61 años (los datos censales indican un promedio de 43.8 años en Costa Rica en el año 1973). Lo mismo ocurre con la edad media de las mujeres, que varía de 31.59 años (PRT) a 42.77 años (CA). La media de todas las mujeres es de 37.97 años, es decir, 3.64 años de diferencia con relación a los hombres.

Cuadro III-1

## EDAD JEFE DEL HOGAR POR CLASE SOCIAL

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT	Σ
10-14	0	1	0	0	0	0	0	0	1
15-19	0	0	5	7	1	1	0	2	16
20-24	5	2	23	42	10	13	30	30	155
25-29	14	9	40	55	17	19	46	28	228
30-34	22	22	47	47	14	19	34	42	247
35-39	28	21	40	35	27	15	40	49	255
40-44	37	28	32	26	41	19	52	39	274
45-49	45	28	36	18	34	8	39	45	250
50-54	31	18	22	12	40	7	37	39	206
55-59	24	9	17	6	27	6	19	17	125
60-64	20	14	17	10	19	1	10	12	103
65-69	16	4	2	4	12	0	5	7	50
70-74	8	6	4	1	9	0	3	4	35
75-99	7	5	1	0	3	0	2	2	20
Total	257	167	286	263	254	108	317	316	1968
Media	48,44	46,53	40,22	37,25	47,55	36,81	40,95	41,49	41,61

Cuadro III-2

EDAD DE LA MUJER DEL JEFE DEL HOGAR Y DE LA MUJER  
JEFE DEL HOGAR POR CLASE SOCIAL

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT	Total
15-19	2	1	16	22	5	3	7	5	61
20-24	19	16	38	60	12	18	45	28	236
25-29	20	21	40	46	26	19	44	36	252
30-34	28	22	40	34	20	20	44	57	265
35-39	39	21	38	24	25	15	48	40	250
40-44	40	23	33	17	36	11	39	41	240
45-49	35	18	22	18	37	11	34	49	224
50-54	23	8	15	5	31	3	24	22	131
55-59	22	9	12	4	15	2	8	12	84
60-64	7	6	7	5	11	1	7	7	51
65-69	9	2	4	1	10	0	2	3	31
70-74	2	4	1	0	3	0	1	1	12
75-99	3	1	0	0	2	0	1	1	8
Total	249	152	266	236	233	103	304	302	1845
45-99	101	48	61	33	109	17	77	95	541

Otro hecho que llama la atención es que los sectores asalariados tienen una media de edad bastante más baja que la media de edad de los sectores no asalariados. La media del sector rural es más alta que la media del sector urbano. Posteriormente, se explicará este fenómeno.

En el cuadro siguiente se puede ver las diferencias entre las edades medias de los jefes y las de las mujeres de los jefes, por clase social:

CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT	Total
5.67	6.35	3.89	5.66	4.83	2.66	4.04	2.96	3.64

En general, se puede decir que la diferencia en las edades de los cónyuges es función de la edad del marido, ya que cuanto más alta la edad media del marido, mayor es la diferencia de edad entre los cónyuges. En el cuadro siguiente (III-3), en efecto, se puede observar que hay relativamente poca diferencia en la edad al casarse de las mujeres por clase social (gira alrededor de 20.54 años). De la información anterior, se deduce lógicamente la edad media al casarse de los hombres (se agrega la de las mujeres):

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT	Total
Mujeres	20.55	20.00	19.91	19.22	20.98	20.55	20.94	21.25	20.54
Hombres	26.22	26.35	23.80	24.88	25.81	23.21	24.98	24.21	24.18

En general son directamente proporcionales la edad media al casarse de los hombres y la edad media de los jefes de hogar: cuanto más alta una, más alta la otra. Es más alta la edad al casarse en las zonas rurales. Además, los sectores asalariados se casan en edades más jóvenes que los sectores no asalariados.

La encuesta ha permitido observar también algunas características de la familia en las distintas clases sociales.

Cuadro III-3

EDAD AL CASARSE DE LA MUJER DEL JEFE Y DE LA MUJER JEFE  
DEL HOGAR, POR CLASES SOCIALES Y EN PORCENTAJES

	10-19	20-24	25-29	30 y más	Media*/
CA	51,3	35,4	8,3	5,0	20,55
CP	60,3	28,1	9,6	2,0	20,00
PRNT	63,8	24,9	7,8	3,5	19,91
PRT	68,5	22,4	5,2	3,9	19,22
MU	49,8	33,0	11,8	5,4	20,98
PUT	51,0	37,0	11,0	1,0	20,55
CM	46,6	41,3	9,6	2,5	20,94
PUNT	45,5	37,7	12,3	4,5	21,25
Total	53,8	32,9	9,5	3,9	20,54

\*/ Calculada con la información en detalle.

En el cuadro 4 se puede observar las relaciones numéricas entre los jefes y las mujeres (jefes o mujeres jefes). La primera diferencia básica es que el porcentaje de mujeres jefe de hogar en la zona rural es relativamente mucho más bajo que en el sector urbano. En el sector urbano estos porcentajes son bastantes altos; varían del 10 por ciento (clase media) al 31 por ciento (Marginales). El diferencial urbano-rural no es ninguna novedad ya que en el sector rural la estructura familiar tiene rasgos más nucleares y la mujer tiene poca posibilidad de formar un hogar de manera independiente. Sin embargo, llama la atención el porcentaje altísimo de mujeres jefe de hogar en el sector marginal (31 por ciento); este hecho refleja evidentemente una

Cuadro III-4

## ALGUNAS RELACIONES ENTRE EL JEFE Y LA MUJER DEL JEFE (JEFE = 100)

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT	Total
1) Jefes	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2) Mujeres jefes	2	4	2	1	31	16	10	12	10
3) Jefes hombres solteros, separados o viudos	3	9	7	9	8	4	4	5	5
4) Mujeres de jefes y que trabajan	18	20	7	8	14	12	20	11	14
5) Mujeres de jefes y que trabajan más mujeres jefes	20	24	9	9	45	28	30	23	

Algunas Relaciones con el Número de Dormitorios del Hogar:

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT	Total
Número dormitorios por hogar	2,64	2,10	1,82	1,88	2,30	2,16	2,83	2,32	2,30
Número de personas por dormitorio	2,25	2,94	3,21	2,90	2,60	2,69	1,78	2,57	2,51

estructura familiar "no tradicional" y es un factor que claramente afecta a la fecundidad de este sector ya que estas mujeres (jefes de hogar) no tienen compañeros fijos, es decir, las uniones tienen carácter de inestabilidad constante.

Por otro lado, el número de jefes hombres que son solteros, separados o viudos es claramente más alto en el sector rural que en el sector urbano; de cierta manera, esto refleja la migración diferencial rural-urbana a favor de las mujeres.

Las mujeres del sector asalariado rural y que son mujeres jefes de hogar, son las que tienen el menor porcentaje de actividad económica (alrededor de 7.5 por ciento). Las mujeres de los campesinos y campesinos proletarizados participan con tasas alrededor del 20 por ciento y habría que agregar que es muy difícil conceptualizar en estos dos sectores el trabajo femenino ya que la economía es familiar y los criterios de definición de actividad son difíciles de operacionalizar. En la encuesta se tomó como criterio del trabajo femenino por parte de la mujer del marido, si produce algún tipo de ingreso a la economía del hogar. Sin embargo, se cree que los porcentajes encontrados están subestimados ya que las mujeres no tienen noción clara de que aportan ingresos al hogar (el aporte es indirecto y se refiere a actividades consideradas "poco importantes" como el cuidado de animales domésticos). En el sector urbano los porcentajes son claramente más altos pero cabe la observación de que las mujeres de proletarios tienen la más baja participación en la economía (alrededor de 11.5 por ciento). El sector de mayor participación es la clase media (20 por ciento). Si se analiza el fenómeno desde el punto de vista de la unidad familiar, por otro lado, y debido al hecho de que en el sector urbano hay porcentajes altos de mujeres que son jefes de hogar, los niveles de participación de las mujeres aumentan bastante, llegando al 45 por ciento de las mujeres en el sector marginal, como se puede observar en el mismo cuadro 4.



Otro elemento a considerar es la permanencia de los hijos en el hogar.

En el cuadro 5 se puede observar un fenómeno interesante: la gran variación que hay en los porcentajes de hijos que viven en el hogar. En el sector urbano asalariado (CM, PUT, PUNT), los porcentajes son altos y varían de 74

Cuadro III-5

## A. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS HIJOS DE LOS JEFES DE HOGAR

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT	Total
1) Índice masculinidad	113	121	107	103	107	111	116	102	109
2) Porcentaje hijos que trabajan	30	22	17	14	30	18	19	21	22
3) Porcentaje hijos que viven en el hogar	64	57	69	71	61	82	81	74	68

## B. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS FAMILIAS (JEFE DEL HOGAR = 100)

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT	Total
1) Jefe	100	100	100	100	100	100	100	100	100
a) Jefe hombre	98	96	98	99	69	84	90	88	90
b) Jefe mujer	2	4	2	1	31	16	10	12	10
2) Mujer del jefe	95	87	91	90	61	80	86	83	85
3) Hijos que viven en el hogar	382	374	329	295	306	303	260	317	321
4) Hijos que no viven en el hogar	215	282	148	120	196	68	61	111	151
5) Tamaño Familiar*/577		561	520	485	467	488	446	500	506
6) Parientes y no parientes	18	57	64	61	130	94	57	97	71
7) Tamaño Hogar	595	618	584	546	597	582	503	597	577

\*/ No incluidos los parientes y/o no parientes.

por ciento a 82 por ciento. En el sector marginal, este porcentaje baja al 61 por ciento, lo que refleja la alta edad media de los padres de este sector ya que, como se ha visto, la edad al casarse es alta. En el sector rural, los sectores asalariados tienen porcentajes más bajos que los de los mismos sectores urbanos (alrededor del 70 por ciento), lo que, sumado a la baja edad media de los padres, está reflejando una salida temprana del hogar por parte de los hijos. Lo último se confirma por el relativamente bajo porcentaje de hijos que viven en el hogar y que trabajan. Lo que puede estar pasando es que los hijos de proletarios rurales se casan temprano y salen inmediatamente del hogar de los padres. El porcentaje de hijos que trabajan en los sectores no asalariados es alto (30 por ciento para los CA, 22 por ciento para los CP y 30 por ciento de los MU), lo que refleja la situación de familias donde la unidad familiar es a la vez, de cierta manera, una unidad económica, donde el trabajo de los hijos asume importancia.

En el cuadro 5 B se puede comparar el número de hijos que viven en el hogar: hay dos extremos que son la clase media (2.6 hijos por hogar) y los campesinos y campesinos proletarizados (que tienen más que 3.75 hijos viviendo en el hogar). Como se verá más adelante, no es precisamente la fecundidad que explica, en el caso de los CA y CP, diferenciales ya que, por ejemplo, los campesinos tienen fecundidad más baja que los proletarios rurales. Lo que ocurre en realidad es que en el caso de los sectores no asalariados rurales los hijos quedan en el hogar hasta una edad más avanzada. En el caso de la clase media, probablemente debido a su baja fecundidad, el número de hijos que vive en el hogar es relativamente bajo. El número de hijos que vive en el hogar va a reflejarse evidentemente en el tamaño de la familia; las más numerosas son precisamente las familias de campesinos y campesinos proletarizados,

excluyéndose los parientes y/o no parientes. Llama la atención que en el sector urbano estos últimos están representados por un mayor número de personas, con excepción de la clase media; en el sector marginal hay más de una persona por cada jefe de hogar que es pariente y/o no pariente del mismo. La migración rural-urbana puede explicar por lo menos en parte este fenómeno ya que los migrantes pueden permanecer en la casa de parientes por ciertos períodos hasta ubicarse económicamente. Como se verá más adelante, los migrantes son jóvenes y, por lo tanto, gran parte de ellos son solteros y éste es un factor que facilita la inserción de los mismos en hogares de parientes que viven en el sector urbano.

Haciendo una recapitulación de las características más esenciales de las familias, posibles de ser analizadas a través de la encuesta se tiene:

- En las distintas variables analizadas las diferencias entre las familias asalariadas en general y no asalariadas son mayores que las que se observan entre familias rurales y familias urbanas.

- Con relación a diferenciales urbano-rural entre las familias, se puede decir que los más importantes son la cantidad de parientes que viven en los hogares (siempre arriba de la media en el sector urbano y por debajo de la misma en el sector rural) y el porcentaje de mujeres jefes de hogar, que es mucho más alto en el sector urbano. Ambos factores tal vez se expliquen en gran parte por la migración rural-urbana.

- Con relación a los diferenciales entre las familias de asalariados y no asalariados, tenemos la edad media de los jefes, la edad al casarse de los hombres jefes, la actividad económica de la mujer del jefe, el porcentaje de

hijos que viven fuera del hogar y el porcentaje de hijos que trabajan; todas estas variables tienen valores más altos que la media para los sectores no asalariados y valores abajo de la media para los sectores asalariados.

En el cuadro siguiente se presentan las características familiares por clases sociales, donde se resumen los valores de cada variable con "+" arriba de la media y con "-" abajo de la media, según el caso.

Cuadro III-6

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA FAMILIA  
POR CLASES SOCIALES

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT
Edad media de los jefes	+	+	-	-	+	-	-	+
Edad al casarse de los jefes hombres	+	+	-	+	+	-	+	+
Porcentaje de jefes hombres	+	+	+	+	-	-	+	-
Porcentaje de jefes hombres solteros	-	+	+	+	+	-	-	+
Actividad económica mujer del jefe	+	+	-	-	+	-	+	-
Actividad económica mujer jefe más mujer del jefe	-	+	-	-	+	+	+	-
Porcentaje hijos que no viven en el hogar	+	+	-	-	+	-	-	-
Porcentaje hijos que trabajan	+	-	-	-	+	-	-	-
Parientes	-	-	-	-	+	+	-	+

El análisis realizado nos permite formular algunas hipótesis referidas al probable impacto de la estructura familiar en algunas clases sociales.

- En el caso de las capas medias urbanas la estructura familiar parece ser más bien un efecto del patrón reproductivo que la inversa. Un porcentaje importante de mujeres trabaja, los niños viven en el hogar y no trabajan. La estructura familiar no parece determinar los niveles de fecundidad.
- En los proletarios urbanos típicos la estructura familiar debería favorecer una fecundidad alta: se trata de matrimonios jóvenes, en uniones regulares, en donde la mujer participa en menor proporción en la actividad económica. Entre los proletarios urbanos no típicos, las edades son superiores. y las uniones parecen menos regulares (más jefes de hogar solteros), lo que llevaría a pensar en condiciones algo menos favorables para una alta fecundidad.
- El caso de los marginales urbanos es particularmente interesante. La estructura familiar muy irregular con la más alta participación económica femenina y el mayor porcentaje de mujeres jefes de hogar, y con niveles de edad mayores que la media, debería aconsejar la hipótesis de una estructura familiar adversa a una alta fecundidad.
- El tipo de familias de los campesinos, bastante regular, aunque de edades más avanzadas, en donde los hijos que viven en el hogar trabajan, también debería favorecer una fecundidad más alta. Algo similar ocurre con los campesinos proletarizados, aunque la mayor proporción de hombres solteros y el menor grado de trabajo infantil, debería provocar una menor fecundidad que en los campesinos.

- Por último, los proletarios rurales muestran ciertas semejanzas con los proletarios urbanos, sobre todo los típicos. Existe una mayor proporción de solteros y la actividad económica de la mujer es menor, rasgos que se neutralizan puntualmente en términos de una lógica de mayor nivel de fecundidad.

Hemos señalado las hipótesis que pueden salir del análisis de la sola estructura familiar. Al referirnos más adelante a los otros factores que afectan la fecundidad, veremos qué aspectos de estas hipótesis se podrían recoger y cuáles de ellos habría que desechar al existir determinantes más poderosos que operan independientemente de la estructura familiar.

#### B. El valor económico atribuido a los hijos

En dependencia estrecha con la temática de la estructura familiar se encuentra la del papel económico jugado por los hijos. Estos pueden representar para los padres un valor económico positivo, si contribuyen al ingreso familiar, su valor será negativo si son percibidos solamente como costos, directos o indirectos.

Se comprenderá que en una situación de niveles salariales muy bajos, por pequeño que sea el aporte económico de los hijos, será algo significativo para los padres. Por esto, deberá esperarse que los sectores sociales más desfavorecidos adjudiquen algún valor económico a los hijos, mientras que los más desahogados les atribuyan un valor puramente afectivo.

Este aspecto se consideró en la encuesta realizada. Se supuso que la diferente inserción en la división social del trabajo implicaba una particular lógica económica de la familia, en el sentido de que ésta podría constituirse en mayor o menor grado en una unidad económica. También se consideró

que la significación económica de los hijos debería estar vinculada a las posibilidades concretas de cada sector social de beneficiarse del sistema de seguridad social.

Los datos aparecen en el cuadro 7, encontrándose diferenciales nítidos entre el sector urbano y el rural. En primer lugar, los sectores no capitalistas rurales (CA y CP) deben ver a los hijos como teniendo algún valor económico, ya que la unidad familiar es más fácilmente una unidad económica, en que la mujer y los hijos pueden aportar al ingreso familiar. Los sectores proletarios rurales probablemente dan valor económico a los hijos debido a la facilidad que tienen los niños en algunas regiones de encontrar trabajo en épocas de cosechas (recolección del café, por ejemplo). En el sector urbano la situación es totalmente diferente: el hijo carece de valor económico positivo; el principal valor que puede tener un hijo es el valor afectivo.

En el sector rural más del 80 por ciento de los jefes asignan algún tipo de valor económico a los hijos y en el urbano, no más del 60 por ciento siendo que en la Clase Media solamente el 26 por ciento asigna algún valor económico (el 74 por ciento asigna valor afectivo exclusivamente).

La diferencia registrada por los valores del cuadro entre el sector urbano y el rural, y la similitud entre los sectores capitalistas y no capitalistas, llevan a plantear la hipótesis de que la significación económica del hijo no debe responder tanto a la efectividad actual y real de su aporte económico sino a esquemas mentales, que aunque se han generado en una realidad económica determinada, ya no responden exactamente a ella. Es el caso de

Cuadro III-7

VALOR DE LOS HIJOS POR CLASE SOCIAL EN PORCENTAJES (AF = AFECTIVO,  
EC = ECONOMICO, AM = AMBOS, NT = NO TIENEN VALOR ALGUNO)

	AF	EC	AM	NT	Total
CA	23	20	56	1	100
CP	13	43	43	1	100
PRNT	19	34	47	0	100
PRT	15	35	49	1	100
MU	39	9	50	2	100
PUT	46	7	46	1	100
CM	74	1	25	0	100
PUNT	42	6	52	0	100
Total	35	18	46	1	100

los proletarios rurales, para quienes los hijos no siempre aportan económicamente al hogar, pero que están sumidos en un mundo cultural rural que sí considera los hijos como parte de la seguridad económica de los padres. El desfase entre lo ideológico y lo estrictamente económico debe ser señalado aquí a fin de no caer en interpretaciones mecanicistas.

Se supuso que la condición de "asegurado" de los individuos (determinada en parte por su clase social) era otro factor importante en la posible determinación del valor económico de los hijos, ya que un individuo asalariado y que tenga plena seguridad de su futuro económico, no tendría



por qué asignar valor económico a los hijos. Una manera posible de medir esta seguridad es examinar los porcentajes de asegurados por clase social. En el cuadro 8 se puede ver que, con excepción de PRT, el sector rural está en condiciones inferiores al sector urbano. En este último, los marginales tienen altos porcentajes de individuos sin seguro social.

En el cuadro 9 se ha cruzado la condición de seguridad social con la asignación de valor económico a los hijos, comprobándose una cierta correlación en el sector urbano; en efecto, los asegurados asignan siempre en menor proporción un valor económico a los hijos que los no asegurados. Sin embargo, en el sector rural no acontece lo mismo; o bien no se encuentra un diferencial significativo, o bien éste se presenta en el sentido inverso al esperado.

Lo que puede estar evidenciando esta información es lo apuntado más arriba. El hecho de la seguridad social en sí misma, hecho bastante reciente en las zonas rurales, no cambia automáticamente el valor económico de los hijos; la percepción subjetiva, que forma parte de un mundo cultural, se mantiene hasta que la nueva situación socio-económica se afiance y altere significativamente el contexto de vida de los individuos.

#### C. El uso de métodos anticonceptivos según clases sociales

En este apartado reducimos nuestro análisis al uso de métodos anticonceptivos según clases sociales. Más adelante, al analizar la política de salud y dentro de ella el Programa Nacional de Planificación Familiar, se darán

Cuadro III-8

PORCENTAJE DE JEFES DE HOGAR ASEGURADOS, POR CLASE SOCIAL,  
SEGUN TIPO DE SEGURO

	Enfermedad y maternidad	Invalidez, vejez y muerte	Ambos	Algún tipo de seguro
CA	16	4	7	27
CP	20	2	13	35
PRNT	14	2	12	28
PRT	10	2	77	89
MU	10	2	9	21
PUT	42	5	62	89
CM	11	4	70	85
PUNT	14	3	60	77

Cuadro III-9

PORCENTAJE DE ASEGURADOS Y NO ASEGURADOS QUE ASIGNA  
VALOR ECONOMICO A LOS HIJOS, POR CLASES SOCIALES

	Asegurados	No asegurados
CA	73	77
CP	88	86
PRNT	84	80
PRT	87	71
MU	60	60
PUT	52	60
CM	24	36
PUNT	55	66
TOTAL	59	71

Cuadro III-10

PORCENTAJE DE MUJERES QUE HAN USADO METODOS ANTICONCEPTIVOS  
POR EDAD DE LA MUJER, POR CLASE SOCIAL

	Edad de la mujer			Total
	15-24	25-34	35-49	
CA	57	83	46	56
CP	59	66	34	49
PRT	51	73	46	56
PRNT	52	72	44	56
MU	67	75	39	54
PUT	60	82	56	65
CM	78	92	60	74
PUNT	75	86	57	69
TOTAL	60	80	49	61

Observación: Excluidas las mujeres que no informaron (6%).

más antecedentes acerca de la práctica de control de los embarazos y la cobertura de estos programas. Por ahora nos centraremos en los diferenciales por clase social, siguiendo los resultados de la encuesta realizada.

En el cuadro 10 se puede observar que existe un uso bastante extendido de métodos anticonceptivos. En la edad 25-34 años del sector urbano hay uso casi universalizado de métodos anticonceptivos. El sector que menos usa es el de los Marginales. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que gran parte de éstos tienen familias cuyos jefes son mujeres, lo que lógicamente disminuye una utilización intensiva de métodos anticonceptivos. En el sector rural hay una utilización alta pero más baja que en el sector urbano, con excepción de los campesinos (83 por ciento), que se acerca al nivel en los sectores urbanos.

Por otro lado, (cuadro 11), el método más utilizado son los anticonceptivos orales (píldoras), en segundo lugar, la esterilización femenina y, en tercer lugar, el DIU que suman el 84 por ciento de todos los métodos anticonceptivos eficientes e incluso definitivos (la esterilización). Otro dato interesante es que la píldora es sustituida por la esterilización conforme avanza la edad: esta última es utilizada por el 3 por ciento de la población de 15-24 años y pasa al 50 por ciento en las mujeres entre 35-49 años.

El análisis puede ser más detallado si se analiza el cuadro 16 pero las conclusiones anteriores continúan siendo válidas.

En el cuadro 12, donde se puede ver el uso de anticonceptivos por edad, se puede deducir que la esterilización y la anticoncepción oral abarca a todas las clases sociales, incluyendo los sectores rurales.

Cuadro III-11

METODO ANTICONCEPTIVO UTILIZADO POR LAS MUJERES DE LOS JEFES Y LAS MUJERES  
JEFES DE HOGAR, POR EDAD, EN PORCENTAJES\*/  
A. Desagregado

Edad	METODO								Total
	Píldoras	DIU	Condón	Ritmo	Esterilización	Jaleas	Otros	No Resp.	
15-24	78,7	9,1	3,7	2,4	3,0	1,2	1,2	0,6	100,0
25-34	50,9	12,7	6,5	7,1	19,1	2,8	0,0	0,0	100,0
35-49	25,8	7,5	7,1	6,2	48,1	2,8	1,9	0,1	100,0
Total	46,5	9,9	6,2	5,8	27,4	2,5	1,1	0,6	100,0

B. Agregado

Edad	METODO				Total
	Píldoras	Esterilización	Otros	No resp.	
15-24	78,7	3,0	17,7	0,6	100,0
25-34	50,9	19,1	30,0	0,0	100,0
35-49	25,8	48,1	26,0	0,1	100,0
Total	46,5	27,4	25,5	0,6	100,0

\*/ Solamente las mujeres que usan algún método anticonceptivo.

Cuadro III-12

USO DE METODOS ANTICONCEPTIVOS POR EDAD Y POR CLASE SOCIAL  
(P = PILDORAS, E = ESTERILIZACION, O = OTROS y N = NO USA),  
EN PORCENTAJES

	15-24				25-34				35-49				Todas			
	P	E	O	N	P	E	O	N	P	E	O	N	P	E	O	N
CA	43	0	14	43	45	11	10	34	10	27	9	54	23	20	10	47
CP	47	0	12	41	33	13	7	47	10	16	7	67	24	13	8	55
PRNT	35	6	6	53	37	9	12	42	10	18	4	68	25	12	7	56
PRT	46	1	5	48	34	12	16	38	24	18	6	52	36	10	10	44
MU	60	0	7	33	24	11	30	35	11	20	11	57	22	14	17	47
PUT	31	0	25	44	24	21	24	31	11	23	20	46	20	16	23	41
CM	46	2	13	39	30	10	33	27	16	23	22	39	27	14	24	35
PUNT	48	0	21	31	34	18	22	26	9	30	22	39	23	22	22	33
Total	44	2	10	44	33	13	19	35	12	23	13	52	26	15	15	44

No hay duda de que fueron los servicios del Estado los que facilitaron a la población el uso de métodos anticonceptivos, aunque está por probarse todavía si habían condiciones favorables a esta implantación o si fueron estos servicios los que indujeron una nueva conducta reproductiva. Estos servicios, al parecer, fueron introducidos primero en los sectores urbanos y, posteriormente, llegaron a todo el territorio: las mujeres de edades mayores (de 35-45 años) empezaron a utilizar diferencialmente los métodos anticonceptivos ya que las del sector rural lo hicieron en fechas posteriores. Las mujeres del sector marginal entraron en programas en el año 1969 (en promedio), es decir, varios

años después que los otros sectores urbanos. Si se observan las mujeres de 15-24 años, las diferencias son mucho menores y esto confirma lo que se dijo anteriormente, en el sentido de que los servicios se universalizaron cuando llegaron las nuevas generaciones a edades fértiles.

El peso del Estado en la determinación y generalización del uso de métodos anticonceptivos parece ser decisivo. Gran parte de la obtención de métodos, revela la encuesta, es hecha en las clínicas del Seguro Social o en alguna Unidad Sanitaria. La adquisición de estos métodos a través de médicos privados sólo tiene peso en la clase media; en las farmacias, solamente la misma clase media y los campesinos los adquieren. Con relación a la obtención de métodos anticonceptivos en médicos privados o en farmacias, se puede decir que el individuo que lo hace está predispuesto a controlar la natalidad ya que va por su cuenta, bajo su propia decisión con la finalidad de comprar o adquirir algún tipo de anticonceptivo escogido con anterioridad; además, exige un cierto nivel de ingreso, condiciones que son satisfechas por los dos sectores sociales mencionados (CA y CM).

Hemos incluido en esta sección el caso de los métodos anticonceptivos, en tanto un indicador del cambio en la orientación del comportamiento reproductivo, suponiendo que las mujeres que han asumido una práctica de control, lo hacen porque lo perciben más conveniente dentro de su contexto de vida.

Sintetizando, podemos decir que el uso de métodos anticonceptivos se ha universalizado en las generaciones jóvenes en todas las clases sociales; los valores mostrados son altos si consideramos que en los primeros tramos de edad existen mujeres que no usan anticonceptivos porque en ese momento de su vida desean un embarazo, a pesar de lo cual el 60 por ciento se encuentra impidiendo el embarazo en el momento de la encuesta.

Los diferenciales según clases sociales que hemos encontrado no son significativos. Los niveles son similares entre las mujeres que pertenecen al sector capitalista y al sector no capitalista. Entre el sector urbano y el sector rural se encuentran algunas diferencias que no pueden ser consideradas muy profundas dado que en el sector rural el uso de métodos anticonceptivos se ha extendido hasta más de un 50 por ciento considerando todas las edades. La diferencia que sí puede ser señalada como de cierta importancia es la de los marginales al interior del sector urbano que presentan niveles similares a los observados en el sector rural. Sin embargo, habría que considerar que las uniones conyugales inestables y el alto porcentaje de mujeres jefes de hogar, pueden volver innecesario el uso de métodos contraceptivos.

#### D. La Fecundidad Diferencial según Clases Sociales

Teniendo en cuenta los antecedentes que hemos aportado respecto de la estructura familiar, del valor económico atribuido a los hijos y del uso de métodos anticonceptivos, podemos analizar los niveles diferenciales y sus tendencias de cambio respecto de la fecundidad según clases sociales. Los antecedentes señalados ayudarán a una comprensión de la transición demográfica diferencial en Costa Rica.

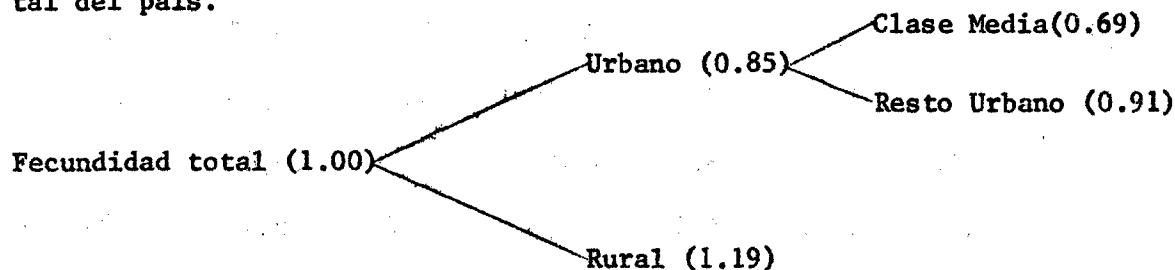
Antes de proponer una interpretación del fenómeno, nos permitimos presentar los resultados de la encuesta.

En el cuadro 13 se pueden observar las tasas de fecundidad acumulada por edad de las mujeres. En general, la información entre los 15 y 19 años no es confiable debido al número reducido de casos y a partir de los 45 años



hay oscilaciones debidas tal vez a un problema de mala declaración de la edad y/o a la mala declaración del número de hijos nacidos vivos. Tentativamente, y como paso inicial, se procedió a calcular la tasa de 45 años y más (para eliminar el efecto de las oscilaciones) y a sumar todas las tasas sin ningún tipo de ajuste como se aprecia en el mismo cuadro III-13.

La primera conclusión que se puede obtener es la de que en el sector rural la fecundidad es claramente más alta que en el sector urbano y en este último la clase media ostenta claramente los menores niveles de fecundidad. Para facilitar la lectura de estos datos, a continuación se muestra un resumen del cuadro anterior, partiendo con un índice que es igual a 1.00 para el total del país.



Para profundizar el análisis, y como se tenía la información de fecundidad en forma de historia de embarazos, se utilizó un método desarrollado por el Dr. Robert Hartford<sup>4/</sup> y que relaciona básicamente la nupcialidad con la fecundidad, es decir, se toman grupos quinquenales de años de unión superpuestos 0-4, 1-5, 2-6, 3-7 ... 25-29, 26-30, 27-31, ... 30-34, ..., y se calcula la fecundidad en este período. De esta manera se obtiene una serie decreciente de tasas a las cuales se asigna una función que suaviza los datos. En general, se obtiene una alta correlación (más alta que 0.98).

<sup>4/</sup> Investigador de CELADE-San José.

Cuadro III-13

TASAS DE FECUNDIDAD ACUMULADA POR EDAD DE LAS MUJERES JEFES  
DE HOGAR MAS MUJERES DE LOS JEFES

	CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	PUNT	CM	Total
15-19	2,00	3,00	1,44	1,00	1,20	1,00	0,40	0,86	1,13
20-24	1,47	2,06	2,11	1,93	1,58	1,33	1,57	1,33	1,71
25-29	3,35	3,81	4,05	3,78	2,65	2,11	2,28	2,23	3,06
30-34	4,57	5,36	5,93	5,26	4,15	4,95	4,18	3,55	4,67
35-39	6,10	5,86	6,29	8,75	5,24	6,13	4,65	3,42	5,53
40-44	6,98	8,26	7,40	6,94	6,86	5,27	6,12	4,08	6,44
45-49	6,63	10,72	7,77	8,94	6,35	5,09	5,43	4,53	6,55
50-54	9,22	9,38	6,40	8,80	7,03	5,33	6,68	5,08	7,10
55-59	7,86	7,22	5,17	8,50	6,87	6,00	5,42	5,38	6,63
60-64	10,71	8,67	6,14	4,20	6,36	6,00	9,43	6,29	7,39
65-69	7,89	6,50	4,25	11,00	6,90	0,00	4,00	1,00	6,29
70-74	8,00	8,75	6,00	0,00	8,33	0,00	3,00	6,00	7,58
75-99	6,67	9,00	0,00	0,00	6,00	0,00	8,00	5,00	6,75
45-99	7,91	9,20	6,48	8,21	6,72	5,29	5,97	4,88	6,79
Total*/	32,38	37,55	33,70	35,87	28,40	26,08	25,17	20,35	29,33

\*/ Es la suma de las tasas por edad, considerándose el grupo 45-99 como uno solo.

Si se cruza esta información con la edad actual de la mujer, se pueden obtener datos valiosos en términos de la evolución de la fecundidad a través del tiempo, y de los cambios experimentados por las distintas clases sociales. En el cuadro 14 se puede ver la información obtenida, en forma concisa (tomando apenas los grupos de años de unión de manera no superpuesta, es decir: 0-4, 5-9, ... 20-24, 25-29).

En base a esta información así elaborada se puede analizar la fecundidad en forma mucho más precisa. Primero la fecundidad total por clases sociales:

CA	CP	PRNT	PRT	MU	PUT	CM	PUNT
7.42	7.95	7.49	7.31	7.03	6.45	4.23	5.59

Las conclusiones del cuadro 13 con respecto a la fecundidad continúan válidas, con una excepción: los Marginales Urbanos tienen aquí una fecundidad próxima a la de los sectores rurales. Pero interesa ahora examinar en mayor detalle la evolución de la fecundidad de los sectores sociales. Como al cruzar por edad la información del total del sector, se obtiene en el grupo 25-34 pocos grupos de años de unión (3 o 4) y esto debido a que, con una edad joven la mujer tiene en general pocos años de unión, se decidió sumar los tres primeros grupos de años de unión (1-4, 5-9, 10-14) y hacer lo mismo para el otro grupo de edad (35 y más años). De esta manera, se pueden ver los cambios ocurridos en la fecundidad de mujeres con 0-14 años de unión en tiempos distintos. Las mujeres entre 25 y 34 años reflejan una fecundidad que está comprendida entre los años 1960 y 1976 (fecha de la encuesta) y las mujeres de 35 y más años, la comprendida entre los años 1925 y 1965, es decir, una fecundidad alta y que no había sufrido cambios prácticamente (la fecundidad en Costa Rica empezó a bajar a partir de los años 60 en forma rápida y sostenida). En el cuadro siguiente se puede ver la evolución de la misma.

Cuadro III-14

FECUNDIDAD SEGUN EDAD DE LA MUJER Y AÑOS DE UNION  
POR CLASE SOCIAL

Años de unión	Edad			Total
	25-34	35-44	45 y más	
<u>A. Campesino</u>				
0-4	0.438	0.557	0.504	0.459
5-9	0.340	0.389	0.425	0.385
10-14	0.232	0.256	0.340	0.305
15-19		0.164	0.245	0.219
20-24		0.082	0.147	0.130
25-29		0.024	0.037	0.033
Total	5.15	7.08	8.25	7.42
<u>B. Campesinado proletarizado</u>				
0-4	0.437	0.590	0.434	0.404
5-9	0.352	0.358	0.402	0.367
10-14	0.254	0.251	0.357	0.319
15-19		0.193	0.295	0.256
20-24		0.163	0.207	0.180
25-29			0.076	0.076
Total	5.29	7.46	8.53	7.95
<u>C. Proletariado rural no típico</u>				
0-4	0.499	0.476	0.329	0.452
5-9	0.437	0.403	0.299	0.371
10-14	0.312	0.311	0.261	0.289
15-19	0.150	0.200	0.211	0.208
20-24		0.073	0.148	0.134
25-29			0.059	0.059
Total	5.94	6.88	6.32	7.49
<u>D. Proletariado rural típico</u>				
0-4	0.415	0.610	0.362	0.368
5-9	0.319	0.436	0.350	0.349
10-14	0.247	0.299	0.329	0.319
15-19	0.173	0.206	0.293	0.270
20-24		0.144	0.228	0.190
25-29			0.131	0.116
Total	6.89	8.73	7.75	7.31

(continúa)

Cuadro III-14 (conclusión)

FECUNDIDAD SEGUN EDAD DE LA MUJER Y AÑOS DE UNION  
POR CLASE SOCIAL

Años de unión	Edad			Total
	25-34	35-44	45 y más	
<u>E. Clase media</u>				
0-4	0.386	0.397	0.376	0.369
5-9	0.217	0.227	0.265	0.242
10-14	0.142	0.066	0.175	0.152
15-19	0.107	0.024	0.103	0.087
20-24			0.042	0.039
25-29			0.042	0.021
Total	5.42	4.05	4.61	4.23
<u>F. Marginales urbanos</u>				
0-4	0.367	0.503	0.501	0.510
5-9	0.282	0.385	0.379	0.373
10-14	0.162	0.268	0.274	0.263
15-19		0.167	0.184	0.175
20-24		0.081	0.106	0.103
25-29			0.038	0.039
Total	3.87	6.61	7.19	7.03
<u>G. Proletariado urbano típico</u>				
0-4	0.465	0.572	0.417	0.489
5-9	0.313	0.333	0.321	0.309
10-14	0.157	0.206	0.202	0.202
15-19	0.042	0.129	0.040	0.131
20-24			0.044	0.100
25-29				
Total	4.41	6.78	4.86	6.45
<u>II. Proletariado urbano no típico</u>				
0-4	0.402	0.451	0.428	0.410
5-9	0.270	0.322	0.348	0.312
10-14	0.157	0.206	0.257	0.221
15-19	0.039	0.109	0.165	0.140
20-24		0.035	0.069	0.068
25-29				0.007
Total	4.11	5.34	6.16	5.59

En total, la fecundidad bajó un 15 por ciento, pero de manera muy distinta según sea el sector social. Hay evidentemente un proceso de homogeneización de la fecundidad; en épocas anteriores la fecundidad en el sector rural era homogénea y alta (alrededor de 6 hijos hasta los 15 años de unión) y en el sector urbano más baja, con dos excepciones (la del sector de los Marginales, más alta y la de la Clase Media, más baja). Tomando los dos extremos (Clase Media y Proletarios Rurales típicos) había una variación que iba del 1.00 al 1.68. Con relación a la fecundidad "actual", se puede decir que bajó en todos los sectores que tenían muy alta fecundidad anteriormente con excepción de los PRNT. Se nota un descenso fuerte en el sector de los Marginales que, después de la clase media, es actualmente el sector con más baja fecundidad. En general se puede decir que los sectores que más bajaron la fecundidad fueron los sectores no asalariados (CA, CP y MU); la clase media ya tenía baja fecundidad anteriormente y continúa teniéndola; finalmente, los proletarios presentan un comportamiento bastante complejo que habría que interpretar. Mientras los proletarios rurales típicos bajan fuertemente la fecundidad, los no típicos la aumentan. Por su parte, los proletarios urbanos muestran tendencias opuestas: los típicos descienden muy levemente la fecundidad mientras los no típicos lo hacen en forma bastante aguda. Más adelante, intentaremos una interpretación de este fenómeno.

Los resultados obtenidos en la encuesta nos permiten sacar algunas conclusiones y proponer una interpretación acerca de la transición demográfica observada en Costa Rica y su heterogeneidad según se trate de clases sociales distintas.

Cuadro III-15

FECUNDIDAD SEGUN DOS GRUPOS DE EDAD Y DE 0-14 AÑOS  
DE UNION, POR CLASE SOCIAL

	25-34	35 y más	Porcentaje cambio	Porcentaje cambio con respecto al total
CA	5.05	6.20	-23	>
CP	5.22	5.99	-15	=
PRNT	6.24	6.10	+ 2	<
PRT	4.91	6.32	-29	>
MU	4.06	5.77	-42	>
PUT	4.68	4.72	- 1	<
CM	3.73	3.77	- 1	<
PUNT	4.15	5.04	-21	>
Total	4.76	5.49	-15	=

El criterio para abordar los diferenciales de fecundidad según la clase social reposa en el supuesto de que existen intereses objetivos distintos para tener una familia numerosa o pequeña proveniente de la pertenencia a una determinada clase social. La lógica que puede conducir este raciocinio reposa en el relativo costo o beneficio reportado por los hijos. Este criterio deberá ser completado por la consideración de los restantes factores a que más adelante nos referiremos.

Lo que hemos visto nos ha entregado algunas evidencias empíricas sobre la materia. Así, tenemos que la transición demográfica se presenta en el período con rasgos diferentes según las clases sociales definidas.

- Las capas medias urbanas: Presentan desde antes de nuestro período una fecundidad baja. El margen de descenso ya no puede ser alto. Por otra parte, esta clase se acrecienta intensamente en los años comprendidos. Este es un hecho suficientemente conocido que no necesita de mayores comentarios.

- El proletariado urbano: Aunque sus niveles de fecundidad son superiores a los de la clase media, los cambios observados en el período no son intensivos. Los proletarios urbanos típicos, más estables y mayormente asimilados a una vida urbana, experimentan un mínimo descenso de la fecundidad, ya bastante baja respecto de los niveles rurales. Sin embargo, los proletarios urbanos no típicos, compuestos por artesanos y trabajadores más informales, y que pueden ser entendidos como una clase más heterogénea y de individuos en transición y en acomodación a una vida urbana, muestran una intensidad de descenso de la fecundidad mucho más importante.

- Los marginales urbanos: Este sector de clase muestra el mayor descenso de la fecundidad de todos los registrados. Conocemos su componente migratorio, lo cual debe incidir fuertemente en el fenómeno observado. Por otra parte, en este sector se ha observado el mayor porcentaje de mujeres solas como jefes de hogar y también de hombres solos; aquí también se presentan los porcentajes más elevados de trabajo femenino. Por lo tanto, la estructura familiar más débil y otros factores demográficos pesan sobre el comportamiento reproductivo de los marginales urbanos determinando su baja en la fecundidad, factores todos provenientes de la singular inserción social de este sector.



- Los campesinos: Los niveles de ingreso y de consumo de los campesinos los convierten en una cierta clase media rural. Sus condiciones de vida son bastante altas y por lo menos en la meseta central, que es su lugar de asiento privilegiado, su contacto con la actividad urbana es intenso. En términos de fecundidad muestran un descenso muy pronunciado, dentro de niveles más altos que los del sector urbano pero más bajos que los rurales restantes.

- Los proletarios rurales típicos: Como se definió más arriba, son los trabajadores remunerados mediante salario que trabajan en grandes haciendas y en condiciones de mayor concentración de fuerza de trabajo. Su fecundidad también experimenta un descenso muy agudo. La estructura familiar en ellos es más tradicional que la de otros sectores, lo que se muestra en un porcentaje menor de trabajo de los hijos y un mayor número de los mismos que vive en el hogar. A pesar de ello, su fecundidad es levemente inferior a la que encontramos en el conjunto del sector rural.

- Los proletarios rurales no típicos: Son los trabajadores asalariados del campo que laboran en condiciones de mayor atomización. Su estructura familiar es similar a la de los anteriores, aunque el porcentaje de hijos que viven en el hogar es algo inferior. El nivel de su fecundidad es el imponente dentro del ámbito rural y no muestra diferenciales internos muy significativos. Sin embargo, es la única de las clases consideradas que teniendo una fecundidad alta (para los niveles nacionales) no la reduce en

el período. La causa podría pensarse en el hecho de que frecuentemente el trabajo asalariado del jefe de familia se complementa con otro ejecutado en una pequeña parcela en donde es secundado por su familia. Esta eventual necesidad objetiva de una familia numerosa, que participa en la generación del ingreso, podría explicar la resistencia del sector a una baja de la fecundidad que se observa como generalizada en el contexto rural.

- Los campesinos proletarizados: Se los define como pequeños propietarios o minifundistas que deben complementar su trabajo en la propia parcela con empleos ocasionales como asalariados, a fin de aumentar un ingreso muy exiguo. Este sector muestra el menor porcentaje de hijos que viven en el hogar y uno elevado en cuanto al trabajo de los mismos. Experimentan un descenso importante de la fecundidad, aunque no tan intenso como el registrado por los proletarios rurales típicos y los campesinos. Debido a la estrechez de la parcela, el jefe de familia se ve obligado a complementar el ingreso familiar trabajando fuera de su predio, lo que permite pensar que la explotación de éste descansa principalmente en la mujer y en los hijos. La demanda estacional por trabajo infantil contribuiría en estos casos a reforzar la significación económica de los hijos, haciendo comprensible la elevada fecundidad de este sector social.

Con las precisiones anotadas, encontramos que, en términos generales, los diferenciales de fecundidad son grandes entre el campo y la ciudad. Sin embargo, exceptuando a los proletarios rurales no típicos, el descenso es superior en las áreas rurales que en las urbanas, de fecundidad baja. Los marginales urbanos y los proletarios urbanos no típicos, de menor o más reciente

incorporación al medio urbano, son los que experimentan cambios bruscos dentro de este sector, particularmente el grupo de los marginales que supera en el descenso de la fecundidad a todas las clases sociales consideradas.

La información recogida sobre uso de anticonceptivos resulta coherente con los cambios observados en la fecundidad. En el medio urbano su uso es casi generalizado, siendo éste menor entre los marginales quienes, como señalamos, muestran una convivencia marital menos acentuada. En el medio rural solamente los campesinos revelan una práctica de anticonceptivos semejante a la registrada en el medio urbano. En las restantes clases rurales su uso, siendo elevado, se aprecia menos que el constatado en el otro sector.

#### E. El papel de la educación y la seguridad social

El análisis de la fecundidad y de sus tendencias de cambio nos ha revelado que la inserción en el contexto social es un importante determinante del fenómeno.

Sin embargo, se observa una marcada tendencia hacia la homogeneización de la fecundidad. En otros términos, la transición demográfica según clases sociales muestra que algunas de ellas ya han vivido el proceso de descenso de la fecundidad en años anteriores; otras lo acaban de hacer y algunos sectores, particularmente en el agro, deben encontrarse en camino. La tendencia hacia la nivelación de la fecundidad es manifiesta quedando, sin embargo, diferenciales apreciables entre el contexto urbano y el rural.

Esto revela que la lógica estrictamente económica en la determinación de la fecundidad, derivada de la particular inserción en el sistema socio-económico, y que fundamente la hipótesis de los diferenciales de fecundidad por

clase social, debe ceder terreno, en tanto capacidad explicativa, a otros factores que deben responsabilizarse en mayor grado de la tendencia hacia la homogeneización de la fecundidad.

Esto no significa que las diferencias sociales, económicas y culturales entre las clases sociales se están acortando. Más adelante, al analizar las transformaciones sociales en el período en estudio, tendremos ocasión de mostrar que ese fenómeno no ocurre. Lo que creemos que está aconteciendo es lo apuntado por nuestras hipótesis generales expresadas al comienzo de este capítulo.

En efecto, creemos que los niveles de fecundidad se redefinen en la medida en que la población, o sectores importantes de ella, transforma sus condiciones socio-económicas y culturales gracias a una cierta incorporación al sistema social en proceso de modernización. Desde este ángulo, el papel del Estado se torna decisivo. Dispone de un amplio margen para expandir los beneficios económicos y sociales de una modernización capitalista de la economía, lo cual puede realizar mediante la redefinición de una política económica para una fase de crecimiento o para una coyuntura o mediante la expansión de los servicios sociales, tales como educación, salud y seguridad social.

Creemos que en Costa Rica la acción homogeneizadora del Estado no se ha dado tanto por la vía de la implementación de una política económica realmente participativa. Pese a que este efecto es buscado como un objetivo social en el ideario del partido de gobierno, formando parte del proyecto político a nivel de las orientaciones filosóficas, la evolución de la economía está marcada por un signo de concentración más que de participación. Tendremos ocasión de analizar este fenómeno más adelante. Lo que sí ha ocurrido en

Costa Rica es que el Estado ha desarrollado intensamente los servicios sociales durante la década de 1960, lo cual debe haber tenido un efecto redistributivo y homogeneizador en algunos aspectos.

Ya se mostró a este respecto (ver cuadro III-8) la amplia cobertura que han alcanzado los servicios de seguridad social. Cabe notar, sin embargo, importantes diferencias asociadas a la posición de clase. Es en los grupos vinculados más directamente al sector capitalista moderno -proletarios tanto urbanos como rurales insertos en la gran empresa agrícola o industrial y la clase media- donde la cobertura es casi total. Por el contrario, el sector marginal urbano, los campesinos y los proletarios rurales que trabajan en pequeñas o medianas empresas agrícolas tradicionales, participan en mucho menor medida de los beneficios de la seguridad social.

Puede concluirse así que, en este particular aspecto, la posición de clase -básicamente el carácter de asalariado- condiciona la acción redistribuidora del Estado. En el ámbito de la educación, en cambio, la posición de clase no parece haber estado condicionando de manera tan importante el acceso a los servicios prestados por el Estado, como veremos enseguida.

La información obtenida a través de la encuesta (ver cuadro III-16), junto con poner en evidencia las importantes diferencias en cuanto a nivel de educación entre las clases sociales, da indicios del sentido y magnitud de los cambios ocurridos en esos niveles. La categoría 0 a 2 años de instrucción puede considerarse como indicador del porcentaje de analfabetos funcionales. La categoría 9 y más años de instrucción permite apreciar la prevalencia de niveles relativamente altos de educación en ciertas clases. Dado que la

instrucción formal se recibe normalmente antes de los 20 años, la comparación de los menores y mayores de 35 años da una cierta estimación de los cambios o curridos a través del tiempo.

Como cabía esperar por la propia definición de clase, la clase media tiene niveles de educación considerablemente más altos que el resto, lo que no quita que entre los demás sectores sociales existan diferencias importantes que cabe destacar. Es posible ahí distinguir gruesamente 3 grupos: por una parte, el proletariado urbano, donde menos de un quinto de los jefes de hogar son analfabetos; por otra, todos los sectores rurales, en los que alrededor de la mitad de los jefes de hogar tiene muy bajos niveles de educación y, entre ambos, el estrato marginal urbano, con un tercio de analfabetos.

En un país en el que se ha producido una rápida expansión de los servicios educacionales, como es el caso de Costa Rica, el nivel de instrucción de un grupo depende de manera importante de su composición por edad. Conviene señalar a este respecto que los campesinos, a pesar de ser el grupo más vie jo, tienen el nivel de instrucción más alto en las áreas rurales. Por lo tanto, si se controla por la edad -lo que se hace de manera muy elemental en el cuadro III-16- se aprecia que el nivel de educación de este grupo es considerablemente más alto que el de los demás grupos del sector agrícola.

Si se asume ahora que los grandes grupos de edad reflejan los cambios ocurridos en los niveles de educación de las clases sociales a través del tiempo, se pueden sacar interesantes conclusiones:

- El analfabetismo funcional en las áreas rurales habría estado disminu yendo rápidamente, siendo particularmente intenso este proceso entre los campesinos.

- La elevación de los niveles de educación habría sido más rápida en los sectores rurales que en los urbanos, lo que habría estado produciendo un acortamiento de las distancias entre ambos.
- El sector que experimenta un mayor avance es el de los campesinos, que llega a ubicarse en una situación semejante a la de los proletarios urbanos, cuando se atiende a los menores de 35 años.
- El sector en donde los avances habrían sido relativamente menores es el estrato marginal urbano.

Puede concluirse así que, aunque la condición de clase permanezca estrechamente asociada a los niveles de educación, las diferencias a este respecto tienden a atenuarse, lo que puede atribuirse a la creciente democratización de la enseñanza y al importante papel jugado por el Estado en este proceso, como se mostrará en capítulos posteriores.

Cuadro III-16

## EDUCACION DEL JEFE DEL HOGAR POR CLASE SOCIAL Y GRANDES GRUPOS DE EDAD

Sector de actividad y clase social	Total			Menores de 35 años			De 35 y más años		
	Nivel de escolaridad			Nivel de escolaridad			Nivel de escolaridad		
	0-2	3-8	9 y más	0-2	3-8	9 y más	0-2	3-8	9 y más
<b>TOTAL</b>									
<b><u>Agrícola</u></b>									
Campeſinos	42.9	51.8	5.3	9.3	74.4	16.3	49.3	47.5	3.2
Campeſinos proletarizados	54.6	43.1	2.3	27.0	70.3	2.7	61.7	36.1	2.2
Proletarios rurales típicos	47.2	52.0	0.8	35.9	62.8	1.3	62.5	37.5	0.0
Proletarios rurales no típicos	58.9	39.7	1.4	40.5	57.8	1.7	71.3	27.5	1.2
<b><u>No Agrícola</u></b>									
Marginales urbanos	34.2	63.2	2.6	28.2	68.2	3.6	35.4	62.2	2.4
Clase media	2.2	30.4	67.4	0.0	20.0	80.0	3.4	35.9	60.7
Proletarios urbanos típicos	13.9	78.7	7.4	15.1	77.4	7.5	12.7	80.0	7.3
Proletarios urbanos no típicos	17.4	71.0	11.6	11.5	70.2	18.3	20.2	71.4	8.4



## 2. La Fecundidad desde una Perspectiva Socio-Espacial: El Análisis de los Cantones

La estructuración del espacio es en Costa Rica una dimensión crucial para entender el cambio social en general y el del comportamiento reproductivo en particular. Con excepción de los puertos sobre ambos océanos -Punta Arenas sobre el Pacífico y Limón sobre el Atlántico- todos los núcleos urbanos de cierta importancia -Heredia, Alajuela, Cartago- se localizan en un radio no mayor de 30 Km. alrededor de la ciudad capital, sobre la meseta o valle central, donde está radicada más del 80 por ciento de la población urbana y una fracción importante de la población rural. El mapa III-1 con la densidad de población de los cantones, muestra de manera elocuente la localización altamente concentrada de la población en Costa Rica.

Esta estructura socio-espacial concentrada, que encuentra sus primeras raíces en el proceso de poblamiento durante la Conquista Española y la Colonia, se ha visto reforzada últimamente por un desarrollo capitalista moderno que tiende, por su propia dinámica, hacia la concentración espacial de la actividad económica.

Una de las hipótesis básicas de este estudio es que el proceso de desarrollo capitalista dependiente conduce a una creciente heterogeneidad estructural que se manifiesta tanto al interior de cada sector económico como en la organización espacial de la actividad económica. En esta sección se utilizarán los datos censales a nivel cantonal en un intento por rescatar esta dimensión socio-espacial en el análisis de la fecundidad diferencial, sus tendencias de cambio y sus factores asociados.

A. Una primera aproximación: La distinción urbano-rural <sup>5/6/</sup>

a) El comportamiento de la fecundidad. La información censal disponible para 1963 y 1973 desgraciadamente no permite construir ninguna medida fina de la fecundidad. La única aproximación posible es la relación niños/mujeres, que es el indicador de fecundidad que se usa a continuación.<sup>7/</sup>

Con base en este indicador (ver cuadro III-17) puede concluirse que:

- tanto en 1963 como en 1973 la fecundidad urbana es considerablemente menor que la rural;
- en el decenio analizado la fecundidad habría experimentado un notable descenso en ambos contextos. Si para medir el cambio se utiliza la desviación estandar de la distribución observada en 1963, se constata que en los cantones urbanos el promedio se desplaza entre 1963 y 1973 en 1.7 desviaciones estandar y en los cantones rurales 2.4 desviaciones estandar. Se puede concluir sobre esta base que el descenso habría sido mayor en las áreas rurales que en las urbanas.
- la caída de la fecundidad en las áreas rurales fue tal que llegó en 1963 a un nivel medio inferior al que tenía la fecundidad urbana diez años antes.

Cuadro III-17

RELACION NIÑOS/MUJERES EN CANTONES  
URBANOS Y RURALES DE COSTA RICA. 1963 Y 1973

	1963		1973	
	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s
Cantones urbanos	24.5	5.0	16.0	3.5
Cantones rurales	35.8	5.0	23.7	4.9

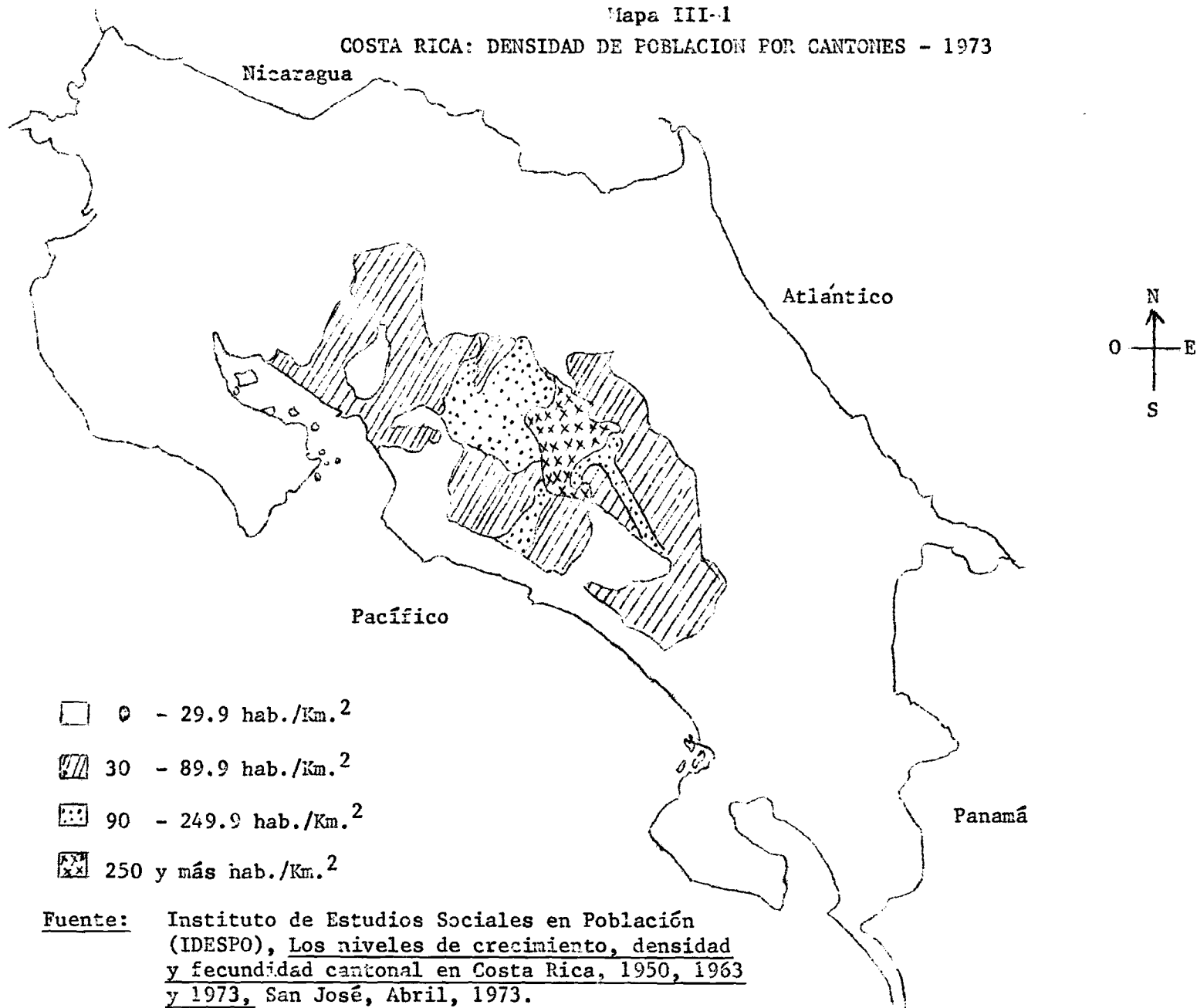
<sup>5/</sup> Se presentan aquí de manera resumida los resultados del análisis de cantones realizado por Reinaldo Carcanholo, miembro del equipo del Proyecto en Costa Rica, que fueron presentados in extenso en: Pablo Campanario, Reinaldo Carcanholo y Andrés Opazo, Proyecto Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina: El Caso de Costa Rica (Informe Preliminar), San José, Costa Rica, Dic. de 1976.

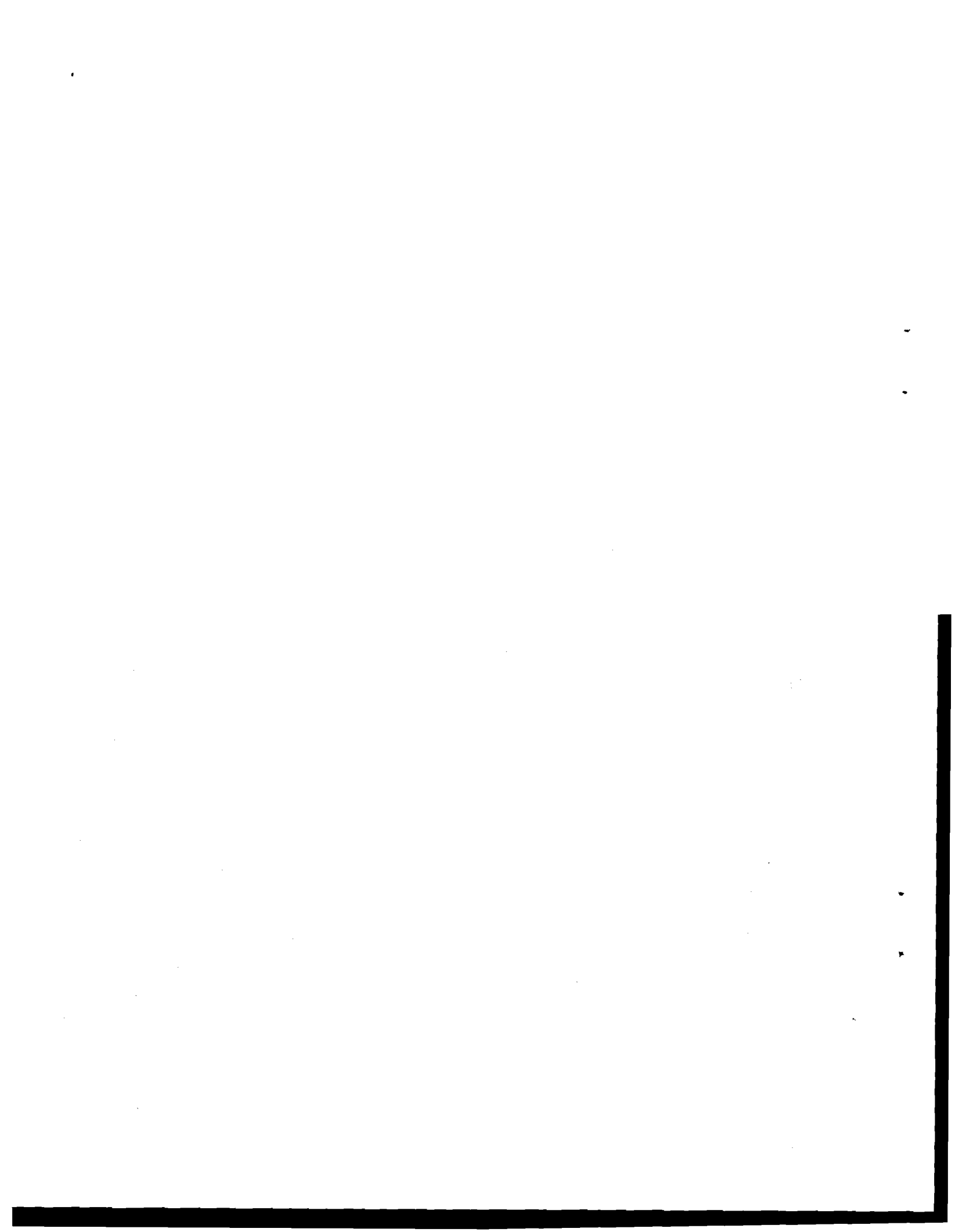
<sup>6/</sup> Para efectos de este análisis se consideraron como urbanos a los cantones centrales de cada provincia (7) y a los siguientes cantones del área metropolitana: Escazú, Desamparados, Goycochea, Alajuelita, Tibas, Moravia, Montes de Oca y Curriabat.

<sup>7/</sup> Niños menores de 1 año . 100  
Mujeres 20-39 años

Mapa III-1

COSTA RICA: DENSIDAD DE POBLACION POR CANTONES - 1973





b) Algunos factores asociados a los niveles de fecundidad y su cambio. A partir del marco conceptual adoptado en este estudio, se seleccionaron algunos indicadores relacionados con cuatro dimensiones teóricamente relevantes para la explicación de la fecundidad y su cambio, como son: la estructura económica, el acceso a los servicios sociales, el nivel de vida y la accesibilidad de las áreas rurales al medio urbano. Debe tenerse en cuenta que algunos indicadores de nivel de vida -como por ejemplo, la posesión de cocina eléctrica o de televisión en el hogar- pueden ser considerados en los cantones rurales como indicadores de integración al mercado urbano. Por otra parte, los indicadores de acceso a servicios sociales pueden ser considerados desde otro punto de vista también como indicadores de nivel de vida.

El cuadro III-18 presenta los índices de correlación simple entre el indicador de fecundidad y los indicadores económicos y sociales seleccionados. De su examen puede concluirse que:

- en 1963 la fecundidad aparece altamente asociada a prácticamente todos los indicadores seleccionados.
- la muy alta asociación positiva con el porcentaje de PEA en agricultura y negativa con el porcentaje de PEA en industria no puede aislarse del eje rural-urbano, dado que la actividad económica se estructura espacialmente sobre dicho eje. La existencia de una alta correlación de la composición sectorial de la PEA con la fecundidad al interior de los subconjuntos de cantones rurales y principalmente urbanos estaría indicando que la dicotomía es arbitraria y que la variable debe conceptualizarse como un continuo urbano-rural.

Cuadro III-18

CORRELACIONES SIMPLES ENTRE LA RELACION NIÑOS/MUJERES Y ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES EN 68 CANTONES DE COSTA RICA. 1963 Y 1973.

Indicadores	1963			1973			
	Total	Cantones urbanos	Cantones rurales	Total	Cantones urbanos	Cantones rurales	
% PEA en Agricultura	+ .81	+ .83	+ .70	--	+ .81	--	
% PEA en Industria	- .72	- .68	- .54	--	- .69	--	
% Asalariados en PEA	- .73	- .67	- .65	--	- .75	--	
Estructura económica	Tasa partic. femenina <sup>a/</sup>	- .76	- .83	- .58	--	- .77	--
	% producción agrícola para exportación <sup>b/</sup>	- .59	--	- .58	--	- .53	--
	% fincas con energía mecánica	--	- .55	--	##	##	##
	% fincas transporte mecánico	- .71	- .69	- .71	##	##	##
Acceso a servicios sociales	% analfabetos	+ .69	+ .76	+ .61	--	+ .74	--
	% asegurados	- .51	--	- .55	--	- .70	--
	Ingreso <sup>c/</sup>	- .62	- .83	--	--	- .55	--
Nivel de vida	% casas con electricidad	- .84	- .78	- .76	##	##	##
	% hogares cocina eléctrica	- .79	- .80	- .71	--	- .77	--
	% hogares con T.V.	- .76	- .88	- .72	--	- .80	--
	% hogares con teléfono	##	##	##	--	- .72	--
Accesibilidad a lo urbano	% fincas acceso pavimentado	- .74	- .82	- .68	##	##	##
	Distancia a cantón central San José <sup>d/</sup>	--	+ .55	--	--	+ .52	--

--:  $r < .50$ .

##: No hay información.

a/ Porcentaje de activas en las mujeres de 12 años y más.

b/ Porcentaje de la superficie agrícola dedicada a café, caña de azúcar y banano.

c/ Porcentaje de asalariados con salario mensual superior a 400 colones.

d/ Distancia en Kms. de la cabecera del cantón a la cabecera del cantón central de Sn. José.

- las correlaciones negativas relativamente altas que en los cantones rurales tiene la fecundidad con el porcentaje de asalariados, el porcentaje de producción agrícola para la exportación, el porcentaje de fincas con transporte mecánico y el porcentaje de asegurados puede interpretarse como una relación inversa entre la fecundidad y la prevalencia de la empresa capitalista moderna en el campo. Dado que la localización espacial de estas empresas parece estar más determinada por factores agronómicos y climáticos que por su relación con los centros urbanos (localización del mercado interno), puede pensarse que la influencia de este factor sobre la fecundidad estaría explicando que la distancia de los cantones rurales al cantón central de San José no tenga una asociación estrecha con los niveles de fecundidad.
- en los cantones urbanos cabe destacar la muy estrecha relación entre participación de la mujer en la actividad económica y baja fecundidad. Como se verá en la sección siguiente, esta relación debe interpretarse con extremada cautela.
- los indicadores de nivel de vida, en particular los que se refieren a equipamiento de la vivienda, tenían en 1963 una asociación muy estrecha con la fecundidad en ambos contextos. En el medio rural, estos indicadores, junto con el porcentaje de fincas con acceso directo a caminos pavimentados, pueden interpretarse además como accesibilidad a lo urbano, tanto en términos de integración al mercado como de exposición a la cultura urbana (estilo de vida y patrones de consumo).

- los indicadores de acceso a servicios sociales, en particular el de educación, aparecen también en 1963 muy ligados a los niveles de fecundidad.

Puede concluirse así, a grandes rasgos, que tanto en el contexto urbano como en el rural y en el país en su conjunto los niveles más bajos de fecundidad parecían estar estrechamente asociados en 1963 al grado de urbanización del contexto, a la prevalencia de actividades económicas modernas y de relaciones sociales de producción de tipo capitalista, al nivel de vida alcanzado por la población, al acceso a ciertos servicios sociales básicos como educación y seguridad social y al grado de integración al mercado urbano.

La situación en 1973 es mucho menos nítida que la encontrada en 1963. En el medio urbano, el descenso de la fecundidad observado durante el decenio no parece implicar una modificación de las asociaciones verificadas en 1963 con los factores económicos y sociales considerados en este análisis. Aunque se constatan algunos cambios como, por ejemplo, el fortalecimiento de la asociación negativa entre porcentaje de asegurados y fecundidad, puede sostenerse que la estructura de relaciones permanece constante. Si se atiende, por el contrario, a los cantones rurales, se comprueba un cambio muy importante: todas las asociaciones verificadas en 1963 se debilitan notablemente, hasta el punto que incluso indicadores que tenían una correlación con la fecundidad superior a .70 -como los de nivel de vida- no alcanza en 1973 a .50. Esta comprobación lleva a pensar que el importante descenso de la fecundidad en las áreas rurales producido en el período intercensal habría ido aparejado con un cambio importante en la configuración de sus factores determinantes.



Para profundizar en este análisis y tratar de considerar debidamente la dimensión de cambio, se construyeron tres índices, uno de urbanización, otro de nivel de vida y un tercero de comunicación o exposición a lo urbano. Las correlaciones de estos indicadores con los niveles de fecundidad en 1963 y en 1973 así como con el cambio ocurrido entre esos dos años que aparecen en el cuadro III-19 son consistentes con lo que se acaba de sostener.

En 1963 la fecundidad aparece estrechamente asociada con el grado de urbanización de los cantones. Diez años más tarde, aunque la asociación sigue siendo negativa, es débil y apenas alcanza a ser estadísticamente significativa. Se agrega a esto que la magnitud del descenso de la fecundidad ocurrido entre 1963 y 1973 no aparece en absoluto asociada a la velocidad mayor o menor con que los cantones se han urbanizado.

Al considerar el índice de nivel de vida, se constata un fenómeno semejante. En 1963 la asociación entre nivel de vida y fecundidad es muy alta. En 1973 es prácticamente inexistente en el conjunto de los cantones. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que como se aprecia en el cuadro III-18- la asociación entre los indicadores de nivel de vida y fecundidad en los cantones urbanos seguía siendo en 1973 casi tan alta como en 1963. De aquí puede concluirse que el debilitamiento de la relación entre las variables se produjo básicamente en los cantones rurales, que por ser el 78 por ciento del total de cantones, determinan en gran medida la relación a nivel del conjunto.

Debido a que el índice de nivel de vida de 1973 difiere en uno de los indicadores del de 1963, ha parecido conveniente no considerar el cambio en el nivel de vida como una variable en este análisis. Se calculó sí la correlación

Cuadro III-19

A. CORRELACIONES ENTRE FECUNDIDAD E INDICE DE URBANIZACION:<sup>a/</sup> 1963, 1973 Y CAMBIO

	<u>Todos los cantones</u>
- URB .63 y FEC .63	-.80
- URB .73 y FEC .73	-.22
- Cambio URB 63-73 y cambio FEC 63-73	-.05*/

B. CORRELACIONES ENTRE FECUNDIDAD E INDICE DE NIVEL DE VIDA:<sup>b/</sup> 1963, 1973 Y CAMBIO

	<u>Todos los cantones</u>
- NV .63 y FEC .63	-.86
- NV .73 y FEC .73	-.12*/
- NV .63 y cambio FEC 63-73	+.04*/

C. CORRELACIONES ENTRE FECUNDIDAD E INDICE DE COMUNICACION:<sup>c/</sup> 1963, 1973 Y CAMBIO

	Total	Cantones urbanos	Cantones rurales
- COM .63 y FEC .63	-.75	-.81	-.68
- COM .73 y FEC .73	-.22	-.76	-.19*/
- COM .63 y cambio FEC 63-73	-.15*/	-.36	-.08*/

\*/ Estadísticamente no significativo con alfa = 0.05.

a/ Índice de Urbanización =  $\frac{\text{porcentaje población urbana} + \% \text{ PEA no agrícola} + \text{habit. por KM.}^2}{100}$

$$\text{Cambio URB 63-73} = \frac{\text{URB}_{73} - \text{URB}_{63}}{\text{URB}_{63}}$$

b/ Índice Nivel de Vida: (NV)

NV<sub>63</sub> = 2 porcentaje asalariados ganando 400 o más colones mensuales más porcentaje de asegurados en PEA total más porcentaje asegurados rurales en la población rural total más porcentaje hogares con energía eléctrica más porcentaje hogares con TV más porcentaje hogares con cocina eléctrica.

NV<sub>73</sub> = 2 porcentaje asalariados ganando 400 o más colones mensuales más porcentaje asegurados en PEA total más porcentaje asegurados rurales en la población rural total más porcentaje hogares con TV más porcentaje hogares con cocina eléctrica más porcentaje de hogares con teléfono.

c/ Índice de comunicación: (COM)

COM<sub>63</sub> = %hogares con TV + % fincas con transporte mec. + % fincas conectadas con camino pavimentado +  $\frac{370 - \text{dist. en Km al cantón central SJ}}{4}$

COM<sub>73</sub> = 2 % hogares con TV + % hogares con teléfono +  $\frac{370 - \text{Dist. en Km al cantón central de San José}}{4}$

entre el nivel de vida de 1963 y la magnitud del cambio de la fecundidad en el período considerado, encontrándose que no existe ninguna asociación entre ambos para el conjunto de los cantones.

Por último, el índice de comunicación, que pretende estimar el grado de exposición a lo urbano, tiene un comportamiento muy distinto en los contextos rural y urbano. En este último la fecundidad aparece fuertemente asociada con este índice tanto en 1963 como en 1973. Por otra parte, la correlación de 0.36 entre el grado de exposición a lo urbano y el cambio de la fecundidad en el período estaría indicando que en este contexto la fecundidad experimentó un mayor descenso donde la "comunicación" aumentó en mayor medida. En los cantones rurales, la relación estrecha y negativa entre el índice de comunicación y la fecundidad existente en 1963 se debilita notablemente en 1973 lo que explica en cierta medida que entre el nivel de "comunicación" en 1963 y la magnitud del descenso de la fecundidad observado en el período no aparezca relación alguna.

B. Una Segunda Aproximación: La Clasificación de los Cantones por Actividad Económica <sup>8/</sup>

El criterio usado en la sección anterior para clasificar los cantones en urbanos o rurales era demográfico. Se intentará ahora seguir la exploración del comportamiento de la fecundidad desde una perspectiva socio-espacial mediante la agrupación de los cantones según la importancia relativa que tenga la agricultura en la actividad económica. El indicador de

<sup>8/</sup> Se presenta en esta sección un análisis exploratorio de la fecundidad a nivel de cantones realizado por Gerardo González con la colaboración de Valeria Ramírez.

"ruralidad" que se usa es ahora económico: porcentaje de la PEA que trabaja en actividades agropecuarias. A fin de contar con una mejor desagregación socio-espacial, se ha clasificado a los cantones en cuatro tramos. Se dispone así de una agrupación de unidades que refleja mejor que la dicotomía anterior la existencia de un continuo de variación rural-urbano.<sup>9/</sup>

a) El comportamiento de la fecundidad. Los datos contenidos en el cuadro III-20 ponen en evidencia los cambios ocurridos en la fecundidad en los distintos contextos considerados.

Cabe destacar en primer lugar que, en términos absolutos, los mayores descensos se producen en los cantones de ruralidad media y alta. El cambio es tan importante que el promedio se desplaza en el decenio tres desviaciones estandar tomando como referente la distribución de 1963. Se trata, en consecuencia, de una caída masiva y generalizada de la fecundidad en el medio rural, que abarca incluso a los cantones en los que la actividad agrícola ocupaba a más de un 65 por ciento de la fuerza de trabajo.

Si la magnitud del descenso es expresada en relación con los niveles de fecundidad prevalecientes en cada contexto (ver última columna del cuadro III-20) se puede sostener que en todos ellos fue del orden del 40 por ciento. Por otra parte, se constata que las desviaciones estandar de la distribución aumentan entre 1963 y 1973 en los sub-conjuntos de cantones de ruralidad media y

<sup>9/</sup> Se han clasificado los cantones de acuerdo al porcentaje de PEA en agricultura en 1973 de la siguiente manera:

- de ruralidad alta: con 65 por ciento o más de PEA en agricultura;
- de ruralidad media: entre 45 por ciento y 64 por ciento;
- semi-urbanos: entre 25 por ciento y 44 por ciento;
- urbanos: menor de 25 por ciento.

Cuadro III-20

FECUNDIDAD<sup>a</sup>/SEGUN NIVEL DE  
RURALIDAD<sup>b</sup>/ DE LOS CANTONES EN 1973

Cantones	1963		1973		1963-1973	
	$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s	$\bar{x}_{73} - \bar{x}_{63}$	$\frac{\bar{x}_{73} - \bar{x}_{63}}{s_{63}}$
- ruralidad alta	39.4	4.1	27.4	4.3	-12.0	-2.93
- ruralidad media	35.7	3.4	23.5	4.5	-12.2	-3.58
- semi-urbanos	31.3	3.7	20.4	3.1	-10.9	-2.95
- urbanos	22.7	4.3	15.1	2.6	- 7.6	-1.77

a/ Relación niños/mujeres.

b/ Según % de PEA en agricultura.

alta y disminuyen considerablemente en los sub-conjuntos semi-urbano y, particularmente, urbano. Este hecho podría interpretarse como un aumento de la heterogeneidad en el medio rural en lo que concierne al comportamiento reproductivo, como resultado de cambios en el mismo sentido pero de diferente intensidad en los cantones que lo componen y, en el otro extremo, como un proceso de homogeneización en las áreas urbanas a medida que se alcanzan niveles relativamente bajos de fecundidad.

Puede concluirse así, en síntesis, que aunque en todos los contextos ocurrió un descenso de gran magnitud en relación con su nivel de fecundidad precedente, el cambio fue en términos absolutos considerablemente mayor en los contextos de alta y media ruralidad que en el propiamente urbano, acortándose en consecuencia la diferencia absoluta que los separaba. La continuación de esta tendencia más allá del período observado implicaría una progresiva homogeneización del comportamiento reproductivo como resultado de un proceso de descenso de la fecundidad en todos los contextos que se habría estado produciendo con importantes desfases temporales.

b) Algunos factores asociados al cambio de la fecundidad. Se quiso explorar de manera muy preliminar el cambio de qué factores socio-económicos podría dar cuenta del cambio observado en los niveles de fecundidad en los distintos contextos aquí considerados. Siguiendo las hipótesis generales del proyecto se eligieron dos indicadores, que son: el porcentaje de analfabetos en cada cantón y el porcentaje de viviendas que usan gas, electricidad o kerosene como combustible para cocinar. El primero mediría el impacto de la creciente disponibilidad de servicios educacionales básicos. El segundo estaría reflejando, junto con el cambio en los niveles de vida, el grado de integración en el mercado urbano por el uso de bienes de consumo durables y el uso de combustibles industrializados.

El cuadro III-21 muestra el comportamiento de ambos indicadores durante el período 1963-1973. El porcentaje de analfabetos, como era de esperar, estaba directamente asociado en 1963 con el grado de ruralidad del contexto, con importantes diferencias entre ellos. Los cantones de ruralidad media y semi-urbanos prácticamente no diferían entre sí en cuanto a esta característica (alrededor de un 17 por ciento de analfabetos en 1963), pero se distinguían claramente, hacia un extremo, de los cantones del sub-conjunto urbano, donde el nivel de analfabetismo era ya en esa época muy bajo, y, hacia el otro, de los de alta ruralidad, en donde una cuarta parte de la población mayor de 15 años era analfabeta. Los cambios observados en esta variable se asemejan a los encontrados en la fecundidad. Ocurre así que entre 1963 y 1973 el analfabetismo experimenta un descenso absoluto mucho mayor en el contexto de ruralidad alta que en el resto, aunque la caída en términos relativos no difiere mayormente en los cuatro contextos. El resultado es -al igual que en la fecundidad- la reducción de las diferencias entre los polos urbano y rural del

Cuadro III-21

PORCENTAJE DE ANALFABETOS SEGUN NIVEL DE RURALIDAD  
DE LOS CANTONES EN 1973

Cantones	N	1963		1973		$\bar{x}_{73} - \bar{x}_{63}$	1963-1975	
		$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s		$\frac{\bar{x}_{73} - \bar{x}_{63}}{s_{63}}$	$\frac{2(\bar{x}_{73} - \bar{x}_{63})}{\bar{x}_{63} + \bar{x}_{73}} \cdot 100$
- de ruralidad alta	(16)	24.7	7.6	16.7	5.2	-8.0	-1.05	-39
- de ruralidad media	(24)	17.8	5.6	12.5	3.7	-5.3	-0.95	-35
- semi-urbano	(11)	16.5	4.9	10.7	3.2	-5.4	-1.10	-40
- urbanos	(17)	6.3	2.3	4.6	1.7	-1.7	-0.74	-31

PORCENTAJE DE VIVIENDAS QUE UTILIZAN GAS, ELECTRICIDAD O KERSENE  
PARA COCINAR, SEGUN NIVEL DE RURALIDAD DE LOS CANTONES EN 1973

Cantones	N	1963		1973		$\bar{x}_{73} - \bar{x}_{63}$	1963-1973	
		$\bar{x}$	s	$\bar{x}$	s		$\frac{\bar{x}_{73} - \bar{x}_{63}}{s_{63}}$	$\frac{2(\bar{x}_{73} - \bar{x}_{63})}{\bar{x}_{63} + \bar{x}_{73}} \cdot 100$
- de ruralidad alta	(16)	6.7	6.6	23.9	14.8	17.2	2.60	112
- de ruralidad media	(24)	12.3	6.8	32.4	12.1	20.1	3.00	90
- semi-urbanos	(11)	27.2	13.8	55.0	17.7	27.8	2.01	68
- urbanos	(17)	60.7	24.4	82.0	16.0	21.3	0.87	30

continuo. Esta correspondencia general entre los cambios ocurridos en el nivel de analfabetismo y en el nivel de fecundidad queda avalada por los datos presentados en el cuadro III-22. Se aprecia ahí una correlación positiva entre ambos procesos de cambio tanto para el país en su conjunto como para cada uno de los contextos, siendo más estrecha la relación en los sub-conjuntos de cantones de ruralidad media y principalmente alta. Estos hallazgos son consistentes con y respaldan las hipótesis según la cual la creciente disponibilidad de servicios de educación y su efectivo uso por la población habría sido uno de los factores estratégicos del descenso de la fecundidad en Costa Rica. Sustentan también la hipótesis complementaria según la cual las políticas sociales implementadas por el Estado Costarricense habrían jugado un papel redistributivo en términos socio-espaciales, contribuyendo de esa manera a generalizar el proceso de cambio en la fecundidad.

Si se atiende ahora al segundo indicador -combustible usado para cocinarse- se constata también una mejoría notable entre 1963 y 1973 en todos los contextos. Las grandes diferencias entre el medio propiamente urbano y el resto en ambos años resulta fácil de comprender si se tiene en cuenta que la alternativa a los combustibles "industriales" es la leña o el carbón de leña, materiales baratos y de fácil obtención en el área rural. Por esto mismo el que el avance logrado en términos de porcentaje de viviendas que usan combustibles industriales para cocinar sea de un orden de magnitud semejante en los cuatro contextos significa un notable cambio en las áreas rurales. La comparación global del descenso de la fecundidad y del incremento en el uso de combustibles industriales permite sostener que ambos han variado de manera consistente y simultánea en todo el país y en cada uno de los contextos. Sin



embargo, no se puede sostener en este caso -como se hizo anteriormente al referirse al porcentaje de analfabetos- que existe una correspondencia o proporcionalidad entre las magnitudes de cambio observadas en ambas variables. Como se aprecia en el cuadro III-22, las correlaciones de cambio son significativas sólo para el sub-conjunto de cantones urbanos. Solamente en ese medio particular, donde puede pensarse que el indicador utilizado expresa más el nivel de vida que la exposición al mercado urbano, puede sostenerse que los mayores descensos de la fecundidad tendieron a producirse en las localidades en las que se experimentó un mayor avance en cuanto al uso de combustibles industriales.

#### C. Algunas Conclusiones

La perspectiva socio-espacial adoptada en esta sección, aunque preliminar y exploratoria, arroja algunas luces para la comprensión del proceso de cambio de la fecundidad en Costa Rica y de los factores económicos y sociales que habrían influido sobre ella.

Puede concluirse en primer lugar que si bien en la década del 50 habría sido el medio urbano el que habría experimentado un descenso de la fecundidad, distanciándose de los muy altos niveles prevaletentes en el medio rural, es durante la década siguiente cuando se habría iniciado una caída de la fecundidad en este sector de la población, incluso en el ubicado en el contexto de más alta ruralidad, moviéndose hacia una fecundidad baja y con diferenciales urbano-rurales cada vez menos marcados.

Cuadro III-22

CORRELACIONES ENTRE LA MAGNITUD DEL CAMBIO OBSERVADO DURANTE EL PERIODO  
1963-1973 EN LA FECUNDIDAD Y EN INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS  
SEGUN NIVEL DE RURALIDAD DE LOS CANTONES EN 1973

Cantones	Correlación del cambio de la fecundidad <sup>a/</sup> con el cambio en:	
	% de analfabetos <sup>a/</sup>	% de vivienda con gas, electricidad o kerosene para cocinar <sup>a/</sup>
- de ruralidad alta	+ .43	- .27*/
- de ruralidad media	+ .37	+ .12*/
- semi-urbanos	+ .26*/	+ .39*/
- urbanos	+ .25*/	- .50*/
- Todos	+ .42	+ .06*/

a/  $x_{73} - x_{63}$

\*/ No significativo para  $\alpha = 0.05$ .

Cabe destacar en segundo lugar que mientras la fecundidad del medio ur bano sigue en 1963 fuertemente asociada a ciertas características del contexto, siendo menor mientras mayor es el desarrollo urbano, en el medio rural la relación de la fecundidad con la prevalencia de explotaciones capitalistas modernas en la economía agrícola, con la disponibilidad de servicios sociales y con los niveles de vida, parece desdibujarse.

Es así como en el medio urbano la magnitud del descenso de la fecundidad parecería haber estado asociada a los progresos alcanzados en los niveles de vida, sin que pueda sostenerse lo mismo para los contextos propiamente rurales.

Conviene señalar, por último, que mientras la relación entre el nivel de urbanización y nivel de fecundidad se va debilitando notablemente (ver cuadro III-19), trayendo como consecuencia que no aparezca relación alguna entre la velocidad de la primera y la magnitud de la caída de la segunda, al menos un factor cuyo comportamiento depende directamente de la acción del Estado, como es la disponibilidad de servicios educacionales básicos, parece haber estado jugando un papel estratégico en el descenso de la fecundidad en las áreas rurales. De esta manera, a pesar de que en lo referente a la estructura económica el proceso de desarrollo en Costa Rica muestre signos de una creciente heterogeneidad, como se verá más adelante, existen indicios que llevan a pensar que el papel redistributivo jugado por el Estado a través de las políticas so ciales habría tendido a reducir la heterogeneidad espacial contribuyendo por esa vía a un cambio generalizado de los patrones reproductivos.

### 3. Integración de la mujer a la actividad económica y fecundidad\*

Se suele sostener que la incorporación de la mujer a la actividad económica conduce a un descenso de la fecundidad y constituye por lo mismo un factor estratégico para las políticas de población que se proponen ese objetivo. En esta sección se intentará establecer -en la medida en que la información censal lo permite- el papel que habría jugado la participación económica femenina en la declinación de la fecundidad observada en Costa Rica.

La sección está estructurada en cuatro partes. En la primera se presenta de manera concisa el modelo conceptual y las hipótesis que orientan el análisis. Se discuten, luego, a la luz del modelo propuesto, las relaciones encontradas en 1973. El comportamiento histórico de las variables en Costa Rica entre 1963 y 1973 es objeto de la tercera parte, concluyéndose con una discusión de la capacidad que tienen los cambios observados para explicar la reducción de la fecundidad.

#### A. Las Hipótesis

Los estudios realizados en torno a las relaciones entre participación de la mujer en la actividad económica y comportamiento reproductivo conducen a las siguientes conclusiones de carácter general: suele encontrarse una correlación negativa entre participación económica y fecundidad; esta relación varía

\*/ Este es un resumen preparado por Gerardo González de los hallazgos de un estudio realizado durante la ejecución del Proyecto "Estrategias", cuyos resultados aparecen in extenso en: Uthoff, Andras y González, Gerardo, Women's participation in economic activity as a strategic factor of change in fertility: The Cases of Mexico and Costa Rica, CELADE-ILO, Santiago, Chile, julio, 1976.

grandemente entre diversos contextos económico-sociales, siendo la relación más fuerte en los países desarrollados que en los sub-desarrollados, en los contextos urbanos que en los rurales, y en los urbanos industrializados que en los poco industrializados; y, por último, esta relación se hace prácticamente nula o incluso se invierte en ciertos contextos rurales cuando la participación femenina es predominantemente en trabajo agrícola.

Parece así evidente que la relación entre la actividad económica de la mujer y su comportamiento reproductivo no es unívoca y puede variar tanto de signo como de intensidad según sea -entre otros factores- la naturaleza del trabajo realizado, lo que adquiere particular importancia en los países sub-desarrollados, dado el carácter marcadamente heterogéneo de sus estructuras económicas.

Las explicaciones que se han dado a esta relación pueden agruparse en tres líneas de hipótesis principales, que son complementarias: la incompatibilidad de roles, la acción socializadora del trabajo y la influencia de la cultura urbano industrial.

Según la primera de éstas, se espera que a mayor incompatibilidad entre rol de madre y el rol de trabajadora haya mayor correlación negativa entre la participación femenina en la actividad económica y la fecundidad. El grado de incompatibilidad parece depender de diferentes factores, algunos de carácter económico y otros de carácter socio-cultural, lo que hace en extremo compleja su estimación en situaciones concretas.

Esta hipótesis de incompatibilidad de roles sirve para explicar tanto la influencia del trabajo sobre la fecundidad como la de ésta sobre el trabajo.

Si la incompatibilidad es alta, el deseo o la necesidad de seguir trabajando puede conducir a la postergación temporal o indefinida de un nuevo embarazo y, a su vez, el deseo de tener un hijo puede conducir al abandono de la actividad económica. Es posible pensar que, cuando la incompatibilidad es alta, el sentido de esta relación o, en otras palabras, el rol que se imponga, dependerá del costo de oportunidad que represente para la mujer tener un hijo. Mientras mayor sea este costo de oportunidad, más alta sería la probabilidad de que la mujer trabaje y por lo tanto oriente su comportamiento reproductivo hacia un número pequeño de hijos.

La segunda línea de hipótesis se refiere a la acción socializadora modernizante de la participación en la actividad económica y se apoya en el supuesto que la exposición al ambiente de trabajo y el mismo ejercicio de rol de trabajadora contribuyen, en determinadas circunstancias, a disminuir la dependencia económica de la mujer, a elevar su status, a emanciparla de la autoridad del marido y a cambiar sus valores e intereses, aumentando la importancia de actividades extra familiares. La acción convergente y combinada de los factores recién señalados conduciría -según esta perspectiva teórica- a una redefinición del sistema de roles de la mujer, con una disminución relativa de la importancia de sus roles de madre y esposa.

La tercera vertiente explicativa señalada -la influencia de la cultura urbano-industrial sobre la fecundidad- se sitúa a un nivel macro-social. El proceso de industrialización, al incorporar directa o indirectamente una

fracción importante de mujeres a la actividad económica de carácter moderno, influiría sobre la fecundidad a través de cambios del status social de la mujer, tanto en su trabajo como en su hogar, produciéndose un cambio cultural generalizado que afectaría tanto a las mujeres que trabajan como a las que no lo hacen o incluso no lo han hecho nunca. Este tipo de cambio cultural estaría condicionado a la creación de oportunidades de empleo de carácter moderno para mujeres y sería un proceso de duración relativamente larga.

De este conjunto de hipótesis se desprenden ciertas proposiciones que cabe tener en cuenta para el análisis.

En primer lugar, aunque la actividad económica no constituye un atributo personal permanente, ya que puede iniciarse, terminar y reiniciarse en cualquier momento, la experiencia en el trabajo femenino puede dejar huellas tanto a nivel individual como a nivel colectivo que permanecen a través del tiempo.

En segundo lugar, la influencia del trabajo de la mujer sobre la fecundidad parece depender en gran medida de la naturaleza de la actividad económica en que participa y esto en un doble sentido; por una parte, depende de ciertas características de la empresa o unidad productiva (tamaño, grado de organización de los trabajadores, intensidad de actividades no laborales) y, por otra, de las características específicas de las posiciones ocupacionales a las que acceden las mujeres, principalmente el nivel de remuneración y el status laboral que confiere la calificación técnico-profesional y la responsabilidad del cargo ocupado.

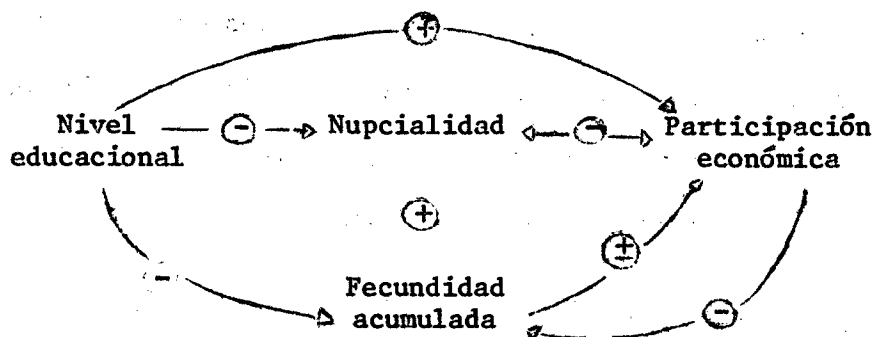
En tercer lugar, la influencia del trabajo femenino sobre la fecundidad depende de manera muy importante de la época dentro del período potencialmente reproductivo de la vida de la mujer en que ésta actividad ocurra. Desde este punto de vista, la forma como se localizan a lo largo de la vida de la mujer su participación en la actividad económica y los distintos sucesos de su comportamiento reproductivo (iniciación de unión sexual estable, primer embarazo, segundo embarazo, etc.), condiciona la interacción entre ambos comportamientos y el sentido de la influencia.

En cuarto lugar, y a un nivel más general, cabe señalar que los factores considerados en las hipótesis parecen presentar distintos valores según sea el sector o rama de actividad y el carácter formal o informal del mercado laboral en el que se produzca la participación económica de la mujer. Se puede pensar que los valores más bajos en cuanto a incompatibilidad de roles, costo de oportunidad, acción socializadora modernizante del trabajo e influencia de la cultura urbano-industrial tienden a producirse en las posiciones ocupacionales correspondientes al mercado informal y al sector primario agrícola y extractivo de la economía. Los valores más altos, en cambio, se encontrarían en las posiciones ocupacionales que corresponden a los sectores secundario y terciario modernos de la economía.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones parece imprescindible para poder analizar adecuadamente las relaciones entre participación de la mujer en la actividad económica y fecundidad introducir la consideración de al menos dos variables más en el análisis: los niveles de educación y el estado civil, lo que es en cierta medida factible a partir de los datos censales que se utilizarán en el análisis.



El modelo conceptual, muy simple, que se utilizará aquí aparece representado en el esquema siguiente:



Las hipótesis implícitas en el modelo pueden ser sistematizadas en los siguientes términos:

- La participación económica de la mujer influiría sobre la fecundidad principalmente por dos vías. Contribuyendo en las edades tempranas a un retardo en la iniciación de las uniones sexuales estables y, en segundo lugar, influyendo sobre la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres casadas o unidas.
- La educación influiría negativamente sobre la fecundidad a través de la nupcialidad y de la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres en unión estable. Así por una parte se espera que a mayor educación, se produzca una iniciación más tardía de las uniones sexuales estables. Esta relación estaría en parte mediatizada por la participación femenina en la actividad económica; a mayor educación, más capacidad para competir en el mercado laboral por posiciones bien remuneradas, mayor participación femenina en la actividad económica, iniciación más tardía de las uniones estables. Esta relación se esperaría principalmente en las edades jóvenes. Por otra parte, puede

esperarse también que a mayor educación de las unidas, menor fecundidad. Esta relación estaría también mediatizada parcialmente por la participación económica; a mayor educación en las unidas, mayor participación y más alto status en la ocupación, mayor incompatibilidad de roles entre reproducción y trabajo y más alto costo de oportunidad de un nuevo nacimiento, menor fecundidad.

La utilización de datos censales para el estudio de las interrelaciones propuestas implica una serie de limitaciones que deberán ser tenidas en cuenta en el análisis.

La medida de fecundidad que se usará es la de número de nacidos vivos por cien mujeres. Se trata de una medida de fecundidad acumulada, sensible a la estructura por edad, lo que obliga a un permanente control de esta variable.

La nupcialidad se estudiará mediante el status marital de las mujeres al momento del censo, que no permite controlar debidamente los cambios en la nupcialidad de las diferentes cohortes cuya fecundidad acumulada se está estudiando.

La participación femenina en la actividad económica es sin duda la dimensión más difícil de estudiar mediante datos censales. Teóricamente es la trayectoria ocupacional de la mujer la que influiría sobre -y se vería influida por la historia marital y reproductiva. Lo que se conoce, sin embargo, es sólo la situación al momento del censo (inactiva-activa) y el status de la posición ocupacional en el caso de las activas.

A estas limitaciones inherentes a la información censal se agrega que el censo de 1963 no incluyó una pregunta sobre el número de nacidos vivos lo que impide el análisis de los cambios ocurridos entre 1963 y 1973 en lo que respecta a esta variable. Para compensar este vacío se ha efectuado un ejercicio de tipificación teniendo en cuenta los cambios ocurridos en la educación, participación y status marital durante el período intercensal.

Con el propósito de controlar la influencia del contexto socio-espacial, se ha distinguido el área metropolitana, el resto urbano y el área rural. Debido a que la participación femenina en actividades primarias -básicamente agrícolas- fue muy baja en Costa Rica durante el período considerado, el análisis se ha centrado en la población del área urbana principal, esto es, en la ciudad de San José de Costa Rica.

#### B. La relación entre las variables en 1973

La asociación negativa de la actividad económica y la fecundidad queda patente en los datos presentados en el cuadro III-23 para todos y cada uno de los grupos quinquenales de edad. Las diferencias mayores en la fecundidad acumulada entre activas y no activas se encuentran en las mujeres jóvenes, siendo ésta en las de 20 a 24 años como 2.6 es a 1. Para todas las edades las no activas tenían casi el doble de hijos que las activas. Si se atiende ahora al status ocupacional de las activas se verifica que -controlando por edad- la fecundidad tiende a ser más alta mientras más bajo es el status ocupacional. Se comprueba, no obstante, que las diferencias observadas al interior de las activas son menos importantes que las que se encuentran entre el conjunto de éstas y las que no participan en la actividad económica.

Cuadro III-23

NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS POR 100 MUJERES SEGUN PARTICIPACION  
EN LA FUERZA DE TRABAJO, POR GRUPOS DE EDAD. AREA METROPOLITANA  
DE SAN JOSE, 1973

Edad	Activas					No Activas	Total
	A	B	C	D	Sub-total		
15-19	10	6	7	7	7	10	9
20-24	23	25	42	50	36	93	66
25-29	90	104	118	134	111	230	176
30-34	162	182	315	239	211	373	305
35-39	258	236	294	322	280	455	392
40-44	268	318	315	334	317	544	468
45-49	248	243	263	398	305	520	461
Total	<u>146</u>	<u>101</u>	<u>134</u>	<u>108</u>	<u>127</u>	<u>240</u>	<u>198</u>

A: Gerentes y/o profesionales.

B: Empleados, vendedores, conductores.

C: Artesanos, operarios y obreros.

D: Otros, comprendiendo principalmente empleados en servicio doméstico.

Atendiendo a las hipótesis propuestas, cabe preguntarse en qué medida las otras variables incluidas en el modelo intervienen en la relación observada entre actividad económica y fecundidad. Lo primero que se constata a este respecto es una fuerte relación entre estado civil y participación en la fuerza de trabajo; en todos los grupos de edad comprendidos entre los 20 y los 49 años la proporción de solteras es considerablemente superior entre las activas. No obstante, a partir del grupo de edad 30-34 años, la mayoría de las activas son casadas, lo que resulta comprensible porque a esas edades el porcentaje de mujeres que permanecen solteras es relativamente pequeño. Por otra parte, y nuevamente con la excepción de las mujeres más jóvenes (15-19 años), el nivel medio de instrucción es considerablemente más alto entre las activas (ver cuadro III-24).

El cuadro III-25 permite profundizar un poco más en las relaciones entre el estado civil, la actividad económica y la fecundidad. Se comprueba ahí, como es obvio esperar, que la fecundidad de las mujeres alguna vez unidas es en todos y cada uno de los grupos de edad muy superior a la de las mujeres solteras. Cabe destacar, sin embargo, dos hallazgos que no resultan tan obvios: En primer lugar, que la fecundidad de las solteras es notablemente alta teniendo en cuenta su estado civil. Es así como ya entre los 20 y los 24 años una de cada cinco solteras tiene un hijo en promedio y en el grupo de 40 a 44 años se llega a un promedio de prácticamente dos hijos por mujer soltera. Cabe destacar en segundo lugar que, aunque la fecundidad de las solteras no difiere mayormente entre las activas y no activas, en las mujeres alguna vez unidas esta diferencia es muy marcada, principalmente en las edades jóvenes, donde precisamente el trabajo de la mujer casada explicaría mejor su baja fecundidad. Es así como en el grupo de 20 a 24 años la fecundidad de las

Cuadro III-24

PORCENTAJE DE MUJERES SOLTERAS Y NIVEL MEDIO DE INSTRUCCION  
SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA, POR GRUPOS DE EDAD.  
AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE, 1973

Edad	Porcentaje de solteras		N° medio de años de instrucción	
	Activas	No-activas	Activas	No-activas
15-19	97	89	5.8	8.4
20-24	79	43	8.0	7.7
25-29	57	15	8.3	6.7
30-34	45	10	7.9	5.9
35-39	37	10	7.1	5.4
40-44	36	9	6.5	5.2
45-49	39	11	6.3	5.1
Total	64	39	7.3	6.8

mujeres en unión estable (casadas y convivientes) que participan en la actividad económica es equivalente a sólo .57 de la de las no activas. En las mujeres de más edad (30-49 años) la fecundidad de las activas es equivalente a alrededor de .70 de la de las que no lo son.

Atendiendo ahora al papel jugado por la educación, se comprueba en el cuadro III-25 que en todos los grupos de edad -con excepción nuevamente del de 15-19 años- la fecundidad decrece notablemente a medida que aumenta el nivel educacional. Esta relación se mantiene al distinguir entre activas y no activas al momento del censo.

Cuadro III-25

NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS POR 100 MUJERES SEGUN SITUACION MARITAL Y NIVEL DE INSTRUCCION,  
CONTROLANDO LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y LA EDAD. AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE, 1973

Edad	Años de instrucción	Activas	No activas	Total	Situación marital	Activas	No activas	Total
Total	- 0-3	202	439	360	- Solteras	46	27	36
	- 4-6	130	292	229	- Casadas y unidas	269	374	350
	- 7 y más	102	117	111	- Otras	301	416	348
15-19	- 0-3	10	21	15	- Solteras	5	3	3
	- 4-6	7	25	15	- Casadas y unidas	72	73	72
	- 7 y más	6	4	4	- Otras	100	67	80
20-24	- 0-3	52	132	97	- Solteras	21	22	21
	- 4-6	53	132	93	- Casadas y unidas	81	142	129
	- 7 y más	22	61	42	- Otras	151	297	176
25-29	- 0-3	186	245	224	- Solteras	57	64	58
	- 4-6	113	257	201	- Casadas y unidas	172	258	235
	- 7 y más	95	195	141	- Otras	227	293	247
30-34	- 0-3	270	480	414	- Solteras	101	129	108
	- 4-6	255	369	329	- Casadas y unidas	306	402	377
	- 7 y más	163	300	226	- Otras	284	317	391
35-39	- 0-3	365	550	500	- Solteras	135	133	135
	- 4-6	383	455	400	- Casadas y unidas	364	294	463
	- 7 y más	240	345	294	- Otras	375	410	387
40-44	- 0-3	333	654	562	- Solteras	156	260	193
	- 4-6	338	535	479	- Casadas y unidas	402	575	537
	- 7 y más	270	409	347	- Otras	374	550	460
45-49	- 0-3	418	647	600	- Solteras	136	160	146
	- 4-6	303	495	442	- Casadas y unidas	433	572	149
	- 7 y más	238	397	339	- Otras	375	517	457

Fuente: Muestra del censo de Costa Rica 1973, OMUECE, Tabulación especial.

Dos cuestiones se plantean en relación con estos hallazgos. Primeramente, en qué medida la más baja fecundidad de las mujeres más educadas, especialmente en las edades jóvenes, es un efecto de una iniciación más tardía de las uniones sexuales estables o es más bien un efecto de la educación sobre la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres casadas o unidas. En segundo lugar, en qué medida la educación afecta la fecundidad de las solteras.

Los datos contenidos en el cuadro III-26 ayudan a responder la primera interrogante. Se constata ahí que en el caso de San José de Costa Rica en 1973, contrariamente a lo esperado, no parece existir ninguna relación entre educación y nupcialidad en las edades más jóvenes (15-24 años). Aun más, en el grupo de 25-29 años la relación que aparece es la opuesta a la esperada, esto es, a mayor educación, menor porcentaje de solteras. La situación de Costa Rica a este respecto contrasta fuertemente con la de Ciudad de México donde sí se verifica claramente la relación negativa esperada entre educación y nupcialidad en las edades jóvenes. Cabe notar que la situación de las mujeres con siete y más años de instrucción es muy semejante en estas ciudades y que es en los tramos anteriores de educación donde se observa un mayor contraste entre ambas. Puede concluirse así que en San José de Costa Rica la fuerte relación negativa entre educación y fecundidad en las edades jóvenes parecería obedecer fundamentalmente a una influencia directa de la primera sobre la orientación del comportamiento reproductivo de las mujeres casadas o unidas.

En cuanto a la segunda interrogante, los datos del cuadro III-27 indican que la fecundidad de las solteras jóvenes está muy estrechamente asociada a su nivel de instrucción. El relativamente alto nivel de fecundidad que se



Cuadro III-26

PORCENTAJE DE SOLTERAS ENTRE LAS MUJERES DE 15 A 29 AÑOS POR NIVEL DE INSTRUCCION Y GRUPOS DE EDAD. SAN JOSE DE COSTA RICA (1973) Y CIUDAD DE MEXICO (1970)

Años de instrucción / Edad	San José			México		
	15-19	20-24	25-29	15-19	20-24	25-29
0-3	89.6	59.0	41.0	72.5	33.4	17.0
4-6	85.9	53.0	35.1	86.1	47.8	23.5
7 y más	95.0	63.6	31.7	94.9	63.7	33.6

Cuadro III-27

NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS POR CIENTO MUJERES EN LAS SOLTERAS JOVENES (15-29 AÑOS), POR NIVEL DE INSTRUCCION Y GRUPOS DE EDAD. SAN JOSE DE COSTA RICA, 1973

Años de instrucción	Edad		
	15-19	20-24	25-29
0-3	7.6	33.6	120.8
4-6	5.2	40.6	75.0
7 y más	1.2	7.8	20.4

observa en las solteras poco educadas de un grupo de edad aún joven, como es el de 25-29 años (1.2 hijos en promedio por mujer), parece poco probable que resulte de una baja accesibilidad a servicios de planificación familiar, debido a que en esa época la disponibilidad de esos servicios en el área metropolitana era alta y el uso de anticonceptivos estaba ya muy difundido. En efecto, la encuesta sobre clases sociales y fecundidad, que se comentó en una sección precedente, mostró que las mujeres del estrato marginal que practicaban la anticoncepción en 1976 habían iniciado esta práctica en promedio al rededor de 1970. Los otros sectores urbanos lo habían hecho alrededor de 1966-1967. Puede pensarse por esto que detrás de la alta fecundidad de las solteras con niveles bajos de educación en San José existen factores socio-culturales tales como formas de unión sexual relativamente estables pero que no implican convivencia, así como probablemente la ausencia de sanciones sociales para las madres solteras, al menos en los estratos socio-económicos más bajos.

A fin de profundizar en el análisis de las interacciones entre educación, participación en la actividad económica, situación marital y fecundidad se procedió a descomponer la variación observada en el número medio de hijos por mujer en cada grupo de edad y en cada contexto socio-espacial. Con este propósito, se usó el índice de concentración de Theil. Los resultados de su aplicación se presentan de manera resumida en los cuadros III-28 y III-29.

Cuadro III-28

PORCENTAJE DE LA DESIGUALDAD TOTAL OBSERVADA EN EL NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS EXPLICADO POR LAS VARIACIONES EN EL NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS POR LAS MUJERES AGRUPADAS POR EDUCACION, SITUACION MARITAL Y PARTICIPACION EN LA FUERZA DE TRABAJO, COSTA RICA 1973

Grupos de Edad	Educación*/			Situación marital*/			Participación*/ en Fuerza de trabajo			Educa ción y Situa ción marital	Educación y Participación en Fuerza de trabajo			Situación marital y Participación Fuerza de Trabajo		
	San José	Rest. Urb.	Ru ral	San José	Rest. Urb.	Ru ral	San José	Rest. Urb.	Ru ral	San José	San José	Rest. Urb.	Ru ral	San José	Rest. Urb.	Ru ral
15-19	7.7	10.6	6.4	42.9	42.6	47.7	0.5	0.8	1.8	46.2	13.0	15.4	8.7	43.2	43.1	48.0
20-24	8.7	13.9	9.6	33.2	26.7	33.7	9.4	9.4	9.1	43.0	18.1	20.0	18.4	34.9	28.4	34.7
25-29	6.1	13.7	9.2	28.5	27.4	23.9	12.3	15.3	6.6	38.3	16.2	19.7	11.3	31.4	30.4	25.3
30-34	8.2	9.1	8.6	23.6	16.0	21.6	9.9	8.1	5.6	35.6	15.6	12.8	11.2	25.2	19.9	22.8
35-39	7.0	9.8	5.9	21.6	13.6	17.2	7.6	5.9	4.9	31.7	13.0	13.3	7.9	23.8	16.4	18.2
40-44	5.1	4.0	1.5	14.7	15.0	14.5	9.3	7.3	2.4	24.3	13.1	13.1	4.4	19.2	28.3	15.5
45-49	6.4	6.9	2.6	21.3	13.8	15.9	7.0	3.1	3.1	30.3	12.0	12.0	4.6	22.5	16.0	16.4

\*/ Interacción incluida.

Cuadro III-29

PORCENTAJE DE LA DESIGUALDAD TOTAL OBSERVADA EN EL NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS EXPLICADO POR LAS VARIACIONES EN EL NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS POR 100 MUJERES AGRUPADAS POR EDUCACION, SITUACION MARITAL Y PARTICIPACION EN LA FUERZA DE TRABAJO, EXCLUYENDO LAS INTERACCIONES SAN JOSE DE COSTA RICA, 1973

Edad	Educación	Situación marital	Participación en F.T.
15-19	8.0	38.3	5.1
20-24	9.6	26.4	1.6
25-29	7.6	22.7	0.6
30-34	9.6	19.2	-
35-39	8.6	19.4	0.6
40-44	8.3	14.4	3.2
45-49	7.3	17.8	-

De su examen surgen diversas constataciones:

- De las variables consideradas, la que muestra una mayor capacidad explicativa -como es lógico esperar- es la situación marital de las mujeres. El porcentaje de la desigualdad observada en la fecundidad acumulada que es explicado por la educación y por la participación en la fuerza de trabajo consideradas separadamente es mucho menor y, en el mejor de los casos, no sobrepasa el 14 por ciento. El efecto combinado de ambas variables alcanzaría a explicar en el grupo 20-24 años más o menos un quinto de la variación total.
- Excluyendo, por el momento, del análisis al grupo de edad más joven (15-19 años), se constata que es en el grupo 20-24 años donde las

variables consideradas muestran en general un mayor poder explicativo. Esto puede deberse a que es en ese grupo donde la fecundidad reciente determina en mayor grado la fecundidad acumulada hasta la fecha del censo, momento en que se miden las otras variables. Si esto es así, la menor capacidad explicativa que se observa en los grupos de mayor edad podría deberse no a una menor influencia real de los factores considerados sobre la fecundidad, sino a su medición inadecuada a través de la información censal, que no considera sus cambios de valor en el tiempo (trayectoria ocupacional y trayectoria marital).

- Si se excluyen las interacciones (ver cuadro III-29), se comprueba que la educación gana en capacidad explicativa mientras que la situación marital la reduce levemente y la participación en la fuerza de trabajo la pierde casi totalmente. Esos resultados estarían indicando que parte de la influencia de la educación sobre la fecundidad es ejercida a través de su influencia sobre la nupcialidad y sobre la participación económica femenina. Estarían indicando además que si se controla el nivel educacional y el status marital de las mujeres, la fecundidad entre las activas y no activas llegaría a ser muy semejante. Dicho en otras palabras, atendiendo al modelo propuesto, la educación y la situación marital son determinantes importantes de la participación económica de la mujer, pero a su vez son también determinantes de su fecundidad; en consecuencia, la mayor parte de la variación en el número de hijos entre mujeres económicamente activas y no activas responde a diferencias entre los niveles de educación y la composición según status marital de ambos grupos.

- La capacidad explicativa de las variables consideradas no difiere mayormente en los tres contextos socio-espaciales. Sólo la participación en la fuerza de trabajo muestra algunas diferencias que merecen destacarse, siendo esta variable menos importante en las áreas rurales que en las urbanas para explicar las diferencias en la fecundidad.

Resumiendo, puede concluirse que el modelo propuesto parece comportarse de diferente manera en las mujeres muy jóvenes que en el resto. La principal diferencia radica en que entre los 15 y 19 años las mujeres o están estudiando o tienen la posibilidad de hacerlo, siendo el estudio y el trabajo actividades relativamente incompatibles. Puede pensarse así que en estas edades es la necesidad económica de trabajar la que obliga a abandonar los estudios. De aquí que en este grupo de edad el nivel medio de educación de las activas sea sensiblemente inferior al de las no activas.

En las mujeres comprendidas en los grupos de edad entre 20 y 29 años los antecedentes presentados resultan en general consistentes con las hipótesis propuestas. Una de las relaciones esperadas, sin embargo, no se cumple, verificándose en San José una propensión de las mujeres más educadas a iniciar uniones sexuales estables más temprano que las menos educadas. Parecería así que el efecto depresivo de la educación sobre la fecundidad se vería en parte neutralizado por su efecto positivo sobre la nupcialidad. Debe tenerse en cuenta, no obstante, como ya se hizo notar, que la fecundidad de las solteras con bajo nivel educacional era notablemente alta en San José en 1973, hecho que a su vez actuaría en el sentido de anular -parcialmente al menos- el efecto positivo de la educación sobre la fecundidad a través de la nupcialidad.

C. Los cambios ocurridos entre 1963 y 1973

Se irán presentando los cambios ocurridos durante el período en la población femenina en edad fértil (15-49 años) partiendo por las variables relativamente más independientes dentro del modelo propuesto.

a) Cambios en los niveles de educación. Este tema se retomará en capítulos posteriores al referirse a los efectos de la política del Estado en materia educacional.

Como se aprecia en el cuadro III-30, en 1963 el promedio de años de instrucción de las mujeres en edad fértil era en la capital de casi el doble que en las áreas rurales de Costa Rica. Diez años más tarde el promedio se había elevado en los tres contextos en un año de instrucción o poco más. De esta manera la distancia de los niveles de educación en la capital y del área rural se mantuvo en términos absolutos mientras se reducía en términos relativos.

Al analizar estos avances por grupos de edad en la ciudad capital (ver cuadro III-31) se constata un fenómeno que vale la pena destacar; es en el tramo de 20-24 años donde se produce una ganancia mayor, equivalente a 1.5 años de instrucción, llegando este grupo a un promedio de 7.8 años de educación en 1973. Las ganancias que se aprecian en los tramos siguientes son de 1.1, 1.0, 0.5, 0.5 y 0.6, respectivamente. Dado que los estudios formales terminan normalmente antes de los 25 años, la elevación de los niveles de educación en los tramos de más edad es el resultado de la traslación de las cohortes a través de la estructura etaria. Sobre este supuesto, las ganancias mayores en los tramos más jóvenes estarían expresando una importante aceleración del proceso de elevación del nivel educacional durante los quince años anteriores al censo de 1973.

Cuadro III-30

ALGUNAS CARACTERISTICAS SOCIO-ECONOMICAS DE LAS MUJERES DE  
COSTA RICA EN EDAD FERTIL (15-49 AÑOS),  
POR CONTEXTO SOCIO-ESPACIAL

	1963			1973		
	San José	Rest. Urb.	Ru ral	San José	Rest. Urb.	Ru ral
- % de mujeres econom. activas	36.8	30.5	10.6	37.8	29.2	14.4
- Edad media de todas las mujeres	29.0	28.6	28.6	28.0	27.9	27.8
- Edad media de las <u>activas</u>	28.3	27.6	26.4	27.6	27.9	25.7
- Edad media de las <u>no-activas</u>	29.4	29.0	28.9	28.1	27.9	28.2
- N° medio de años de instrucción	5.9	5.2	3.0	7.0	6.5	4.0
+ de las <u>activas</u>	5.9	6.0	4.6	7.3	7.7	5.5
+ de las <u>no-activas</u>	5.9	4.9	2.5	6.8	5.9	3.7
- % de solteras	44.4	43.7	34.8	48.7	45.7	37.7
- % de casadas o unidas	48.2	50.5	61.9	46.4	50.3	59.4
- % viudas, separadas, divorciada	7.4	5.8	3.3	4.9	4.0	2.9
- % de solteras entre <u>activas</u>	66.5	64.2	73.7	64.4	60.0	70.2
- % de solteras entre <u>no-activas</u>	31.5	34.7	30.2	39.1	39.8	32.2
- % de casadas y unidas entre <u>activas</u>	22.4	27.3	19.8	28.0	33.6	24.2
- % de casadas y unidas entre <u>no-act.</u>	63.2	60.7	66.8	57.7	57.2	65.4
- % separadas y viudas entre <u>activas</u>	11.1	8.5	6.5	7.6	6.4	5.6
- % separadas y viudas entre <u>no-act.</u>	5.2	4.6	2.9	3.2	3.0	2.4
- Distribución de las activas según situación ocupacional						
+ % de A	14.8	26.5	15.2	20.8	30.9	14.0
+ % de B	24.5	15.5	10.1	24.4	19.2	10.1
+ % de C	9.9	6.7	9.3	16.5	8.3	24.6
+ % de D	50.8	51.2	65.6	38.3	41.6	51.3

A: Gerentes y profesionales; B: Empleadas, vendedoras, conductoras de transporte y ocupaciones afines.

C: Artesanas, operarias y trabajadoras manuales en general; D: Otras (incluye principalmente serv. doméstico).



Cuadro III-31

NIVEL MEDIO DE INSTRUCCION Y PORCENTAJE DE SOLTERAS,  
SEGUN PARTICIPACION EN LA FUERZA DE TRABAJO,  
POR GRUPOS DE EDAD. SAN JOSE DE COSTA RICA  
1963 Y 1973

Edad	Número medio de años de instrucción			Porcentaje de solteras		
	1963	1973	Elevación 1963-1973	1963	1973	1963-1973 Cambio
15-19	6.4	7.3	0.9	89.5	91.3	1.8
Activas	5.0	5.8	0.8	98.3	96.7	-1.6
No-activas	7.1	8.4	1.3	84.6	88.9	4.3
20-24	6.3	7.8	1.5	55.6	59.2	3.6
Activas	6.6	8.0	1.4	83.0	78.8	-4.2
No-activas	6.1	7.7	1.6	35.4	42.5	7.1
25-29	6.3	7.4	1.1	31.0	34.3	3.3
Activas	6.9	8.3	1.4	63.5	56.9	-6.6
No-activas	5.9	6.7	0.8	9.7	15.1	5.4
30-34	5.7	6.7	1.0	26.6	24.6	-2.0
Activas	6.0	7.9	1.9	51.3	45.3	-6.0
No-activas	5.5	5.9	0.4	10.6	9.7	-0.9
35-39	5.5	6.0	0.5	16.5	19.8	3.3
Activas	5.7	7.1	1.4	36.6	37.3	0.7
No-activas	5.3	5.4	0.1	6.9	9.9	3.0
40-44	5.1	5.6	0.5	20.8	17.9	-2.9
Activas	5.2	6.5	1.3	39.5	35.5	-4.0
No-activas	5.0	5.2	0.2	10.7	9.4	-1.3
45-49	4.8	5.4	0.6	21.1	19.0	-2.1
Activas	5.6	6.3	0.7	35.0	39.0	4.0
No-activas	4.5	5.1	0.6	15.9	11.3	-4.6
Todas (15-49)	5.9	7.0	1.1	44.4	48.7	4.3
Activas	5.9	7.3	1.4	66.5	64.4	-2.1
No-activas	5.9	6.8	0.9	31.5	39.1	7.6

b) Cambios en la nupcialidad. Considerando la población femenina de 15-49 años en su conjunto se comprueba que el porcentaje de solteras aumentó significativamente en los 3 contextos socio-espaciales, con la consecuente disminución de la proporción de mujeres alguna vez unidas. Este cambio responde tanto a un rejuvenecimiento de la estructura etaria como a un aumento de la proporción de solteras en los tramos de edad más jóvenes (los comprendidos entre 15-29 años), como se puede observar en el cuadro III-31. Se aprecia ahí igualmente que la proporción de solteras en los tramos de edad entre 30 y 49 años tiende por el contrario a disminuir levemente. Este cambio en la nupcialidad en las edades más jóvenes sería consistente con la elevación de los niveles de educación según el modelo propuesto. Sin embargo, si las relaciones encontradas entre educación y nupcialidad entre 1973, que ya fueron discutidas, son válidas en una perspectiva longitudinal y expresan una relación causal, la elevación de los niveles de educación debería haber influido en el sentido de elevar la nupcialidad y no de disminuirla.

c) Cambios en la participación en la fuerza de trabajo. Conviene reseñar antes que nada los cambios ocurridos en la PEA para situar en ese marco los cambios en la participación femenina.

La evolución de la estructura de la PEA en Costa Rica -que se analiza más detenidamente en capítulos posteriores- sigue el patrón de cambio típico del proceso de desarrollo en economías capitalistas dependientes: reducción relativa de la mano de obra en el sector primario; expansión muy lenta del porcentaje de PEA en la industria e inflación desmesurada del sector terciario principalmente de la rama "servicios" (ver cuadro III-32). Desgraciadamente, la información censal permite estudiar sólo de manera indirecta el

Cuadro III-32

## EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LA PEA EN COSTA RICA ENTRE 1950 Y 1973

	Estructura PEA total			% de mujeres en la PEA total y estructura de la PEA femenina ( )		
	1950	1963	1973	1950	1963	1973
Sector Primario	55.0	49.5	36.7	1.75 (11.3)	0.88 ( 5.5)	0.78 ( 4.1)
Sector Secundario	15.3	17.4	18.4	2.49 (15.8)	2.74 (17.2)	3.15 (16.3)
Sector Terciario	26.8	31.8	39.6	11.11 (72.4)	12.39 (76.4)	14.73 (75.4)
Otras actividades	3.0	1.4	5.3	0.09 ( 0.6)	0.17 ( 1.0)	0.63 ( 3.3)
				<u>15.44</u> (100)	<u>16.18</u> (100)	<u>19.29</u> (100)

impacto del proceso de modernización económica en la estructura de la PEA al interior de cada sector o rama, lo que de acuerdo al marco teórico que se ha adoptado es importante para analizar las relaciones entre participación femenina en la actividad económica y fecundidad.

Si se atiende al porcentaje de mujeres al interior de cada rama de actividad económica (ver cuadro III-33) se comprueba que el componente femenino es predominante sólo en "servicios". Ha tenido también importancia relativa en industria y comercio, ramas en las que había aproximadamente una mujer por cada tres hombres. En las demás ramas su participación ha sido insignificante. Desde una perspectiva temporal, la participación femenina creció en las actividades industriales y comerciales y disminuyó significativamente en la rama de servicios.

Cuadro III-33

PORCENTAJE DE MUJERES EN LA PEA DE CADA RAMA DE ACTIVIDAD  
ECONOMICA EN COSTA RICA, 1950, 1963 Y 1973

	1950	1963	1973	1950-1973
I - Agricultura	3.2	1.8	2.1	↘
- Otros extractivos	0.9	1.3	4.3	↗
II - Industria	21.9	23.6	26.1	↗
- Construcción	2.2	0.5	0.5	↘
- Servicios públicos	0.5	1.5	4.9	↗
- Transporte	5.3	4.3	4.5	↘
III - Comercio	19.0	17.8	26.6	↗
- Servicios	63.9	60.8	50.4	↘
- Otras actividades	3.0	11.9	12.0	↗

A nivel de la PEA total, la participación femenina aumentó entre 1950 y 1973 pasando de ser un 15.4 por ciento a ser un 19.3 por ciento. Cabe notar que este cambio ha sido principalmente el resultado del crecimiento relativo de las actividades terciarias -en las que la participación de la mujer ha sido históricamente importante- en desmedro del sector primario.

La elevación de los niveles de educación y el aumento del porcentaje de solteras en las edades jóvenes en las que la tasa de participación femenina es mayor, permitirían esperar un importante aumento de esa tasa. El aumento observado -como se aprecia en el cuadro III-34- es, no obstante, muy modesto: de 36.8 por ciento a 37.8 por ciento. Un análisis desagregado por tramos de edad muestra, sin embargo, que este pequeño incremento es el resultado de cambios de sentido contrario en distintos grupos etarios, que se neutralizan parcialmente al considerar de manera conjunta las mujeres de todas las edades. Se

aprecia así que mientras en las mujeres de 15 a 19 años la tasa de participación se reduce en un 15 por ciento aproximadamente, en los grupos quinquenales comprendidos entre los 20 y 39 años esta tasa se eleva considerablemente alcanzando en todos ellos niveles cercanos o superiores a un 40 por ciento.

Otra cara de este mismo fenómeno es que a pesar de aumentar el porcentaje de solteras, se incrementa el porcentaje de casadas y unidas entre las mujeres activas, fenómeno que se manifiesta con parecida intensidad en las áreas urbanas y en las rurales (ver cuadro III-30).

Atendiendo ahora al status ocupacional, los cambios observados entre 1963 y 1973 muestran un claro mejoramiento de las posiciones ocupadas por las mujeres. Como se aprecia en la última sección del cuadro III-30, el cambio más claro e importante que ocurre sistemáticamente en los tres contextos es una pérdida considerable del peso relativo del estrato ocupacional inferior, que incluye principalmente los servicios domésticos, con un aumento considerable de las mujeres trabajando en actividades fabriles y artesanales. En los contextos urbanos -no así en el rural- aumentó también el porcentaje de mujeres en el estrato superior, que corresponde principalmente a profesionales. Consistente con esta elevación del status de las posiciones ocupacionales de las mujeres es el aumento de la distancia entre los niveles medios de educación de las activas y de las no activas que se produjo en la población urbana en el período considerado (ver cuadro III-30).

En síntesis, puede sostenerse que el conjunto de cambios observados presenta una gran coherencia a la luz del modelo propuesto y da pie para una interpretación causal: el incremento de las oportunidades de empleo en el

sector terciario habría favorecido la mayor participación femenina en la actividad económica. Por su parte, la elevación de los niveles de educación, particularmente en las edades jóvenes, habría conducido, por una parte, a la extensión de la escolaridad con la consecuente disminución de la oferta de mano de obra femenina en el grupo 15-19 años y, por otra parte, a una postergación de la iniciación de uniones sexuales estables y un aumento de la actividad económica entre las casadas y unidas con una elevación del status de los trabajos desempeñados por esas mujeres. De acuerdo a las hipótesis propuestas y a las asociaciones encontradas al analizar los datos de 1973, todos estos cambios habrían estado actuando de manera combinada y convergente para producir un descenso de la fecundidad. Aceptando este hecho, cabe preguntarse, no obstante, en qué medida estos cambios en la educación, la nupcialidad y la participación económica de la mujer darían cuenta de la reducción de la fecundidad observada históricamente en el período de referencia. Ya se hizo notar que la falta de información censal adecuada para 1963 no permite efectuar esta estimación de manera directa. Teniendo en cuenta estas limitaciones un principio de respuesta puede encontrarse en el ejercicio de estandarización que se presenta enseguida.

Asumiendo que los niveles de fecundidad asociados a los distintos niveles educativos, situaciones maritales y ocupacionales en 1973 eran los mismos que en 1963, se estiman aquí los cambios en la fecundidad que se habrían producido entre ambas fechas como resultado de las modificaciones observadas en las distribuciones de las variables antes mencionadas.

Como se comprueba en el cuadro III-35, en la casi totalidad de los grupos de edad en los tres contextos los cambios en la educación, participación económica y nupcialidad habrían traído aparejado un descenso de la fecundidad. Cabe destacar que el efecto demográfico de estos cambios sería más importante mientras más joven es el grupo de edad considerado. El ejercicio se ha hecho sólo con pares de variables. Si se hubieran considerado simultáneamente la educación, la situación marital y la participación económica, el efecto estimado habría sido aun mayor.

Cuadro III-34

TASAS DE PARTICIPACION FEMENINA EN LA FUERZA DE TRABAJO,  
ENTRE 15 Y 49 AÑOS, POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD.  
SAN JOSE DE COSTA RICA, 1963 Y 1973

Edad	1963	1973	% de variación
15-19	35.7	30.4	- 14.8
20-24	42.4	46.1	+ 8.7
25-29	39.5	45.9	+ 16.2
30-34	39.4	41.8	+ 6.1
35-39	32.2	36.0	+ 11.8
40-44	35.0	32.4	+ 7.4
45-49	27.1	27.6	+ 1.8
Todas	36.8	37.8	+ 2.7

Cuadro III-35

EFFECTO DE LOS CAMBIOS OBSERVADOS EN ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA POBLACION FEMENINA ENTRE 1963 Y 1973  
 SOBRE LA FECUNDIDAD ACUMULADA (NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS POR 100 MUJERES),  
 POR GRUPOS DE EDAD Y CONTEXTO SOCIO-ESPACIAL

96-III

N° medio de NV observado en 1973	Estandarizado por:								
	Ocupación y educación		Participación en la fuerza de trabajo				Situación marital y educación		
	1963	% Cam bio	1963	% Cam bio	1963	% Cam bio	1963	% Cam bio	
<u>San José</u>									
15-19	9.1	10.7	-15.0	10.7	-15.0	10.5	-13.3	10.9	-16.5
20-24	66.4	79.6	-16.6	79.3	-16.3	72.8	- 8.8	80.0	-17.0
25-29	175.0	188.7	- 7.3	190.8	- 8.3	186.0	- 5.9	192.5	- 9.1
30-34	305.3	314.1	- 2.8	320.2	- 4.6	320.6	- 4.8	313.1	- 2.5
35-39	392.0	402.8	- 2.7	404.9	- 3.2	406.1	- 3.5	418.2	- 6.3
40-44	468.1	463.4	+ 1.0	465.4	+ 0.6	454.6	+ 3.0	466.6	+ 0.3
45-49	460.5	479.8	- 4.0	481.5	- 4.4	448.2	+ 2.7	471.0	- 2.2
<u>Resto Urbano</u>									
15-19	13.1	16.4	-20.1	16.5	-20.6	11.8	+11.0	13.8	- 5.1
20-24	87.3	95.7	- 8.8	101.5	-14.0	91.9	- 5.0	107.2	-18.6
25-29	214.5	229.2	- 6.4	230.0	- 6.7	215.4	- 0.4	240.7	-10.9
30-34	349.4	365.4	- 4.4	370.9	- 5.8	353.0	- 1.0	364.8	- 4.2
35-39	484.1	504.5	- 4.0	499.6	- 3.1	475.0	+ 1.9	491.3	- 1.5
40-44	570.5	559.2	+ 2.0	570.9	- 0.1	551.4	+ 3.5	556.3	+ 0.7
45-49	602.3	624.8	- 3.6	628.3	- 4.1	610.6	- 1.4	635.3	- 5.2
<u>Rural</u>									
15-19	21.7	28.6	-24.1	29.2	-25.7	22.8	- 4.8	25.9	-16.2
20-24	142.6	166.2	-14.2	167.2	-14.7	148.3	- 3.8	162.4	-12.2
25-29	312.8	339.7	- 7.9	340.5	- 8.1	316.6	- 1.2	334.1	- 6.4
30-34	496.8	509.7	- 2.5	515.5	- 3.6	496.8	-	510.1	- 2.6
35-39	661.8	671.3	- 1.4	682.6	- 3.0	666.6	- 0.7	675.0	- 2.0
40-44	767.3	770.4	- 0.4	776.7	- 1.2	763.6	+ 0.5	768.3	- 0.1
45-49	835.7	836.6	- 0.1	841.3	- 0.7	831.2	+ 0.5	834.1	+ 0.2



#### IV. EL PROCESO SOCIO-POLITICO Y LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION COSTARRICENSE

Un estudio de las políticas sociales requiere de una caracterización del Estado. Este, por su parte, debe entenderse como el resultante de un juego de fuerzas sociales que pugnan en beneficio de sus intereses e intentan, en conformidad con ellos, imponer una determinada estructura al conjunto de la sociedad. De esta manera, el estudio del Estado debería ser el estudio de la sociedad en su conjunto, es decir, de la interpretación integrada y coherente de los aspectos económicos, sociales, ideológicos y políticos.

Conscientes de la magnitud y complejidad de esta tarea, en estas páginas vamos a privilegiar uno de los aspectos: la instancia política. Con esto no se pretende desconocer que la institucionalidad política que se forja en Costa Rica es la expresión de las relaciones económicas y sociales que se han instaurado en el curso de su historia. La explicación del por que en Costa Rica ha surgido y se ha consolidado una práctica política determinada y específica dentro del contexto de la región no la abordaremos en su totalidad.

Aquí vamos a dar por un hecho la existencia de un "estilo político" y de una concepción y uso del poder, que intentaremos caracterizar (no explicar) como punto de partida del estudio del Estado costarricense en su dimensión social. Luego, y de acuerdo a algunas hipótesis acerca del Estado, intentaremos estudiar las políticas de bienestar social que allí se han generado.

Por último, nuestra investigación se orienta a detectar y explicar las conexiones entre las políticas sociales y los patrones de comportamiento reproductivo de la población, que se definen dentro de un determinado contexto social. Nuestro esfuerzo se centrará, por lo tanto, en las políticas públicas estimadas como relevantes en tanto determinantes y condicionantes de la práctica reproductiva. No es por esto nuestra intención en estas páginas realizar un estudio exhaustivo del Estado y de las políticas sociales en Costa Rica.

### I. Antecedentes Históricos

#### A. Antecedentes económico-sociales

La idealización del propio país es una tendencia que se encuentra en todas partes y que se infiltra incluso entre escritores que pretenden acomodarse a los patrones de rigurosidad científica. Esta precaución es necesario tenerla en Costa Rica. Sin embargo, a un autor tan serio y objetivo como Rodolfo Cerdas no puede acusársele de chauvinismo ingenuo y romántico. El afirma que la independencia "marcó un cambio profundo en los ideales generales de nuestro pueblo", al proyectarlo hacia la prosecución de un orden progresista y distinto del colonial. Este proyecto encontraba su sustrato real en las condiciones económicas y sociales predominantes, y se apoyó en el principio de la "soberanía popular" como fuente de poder legítimo.<sup>1/</sup>

Al parecer, una práctica política democrática y "popular" se encuentra en este país en el mismo origen de la vida republicana. Esto aconseja que nos

<sup>1/</sup> Cerdas, Rodolfo, La crisis de la democracia liberal en Costa Rica, EDUCA, 1972, págs. 28-29.

detengamos un tanto en los antecedentes históricos de la formación económico-social costarricense antes de caracterizarla en términos sociales y políticos.

Una práctica política determinada debiera ser explicada, en buena parte, por el tipo de relaciones que se establecen en una sociedad a la hora de solucionar los problemas más elementales de su supervivencia. Desde el punto de vista metodológico, ésta parece ser una buena senda para comprender la complejidad de los fenómenos sociales. Se intentará, por consiguiente, establecer algunas correspondencias entre los distintos niveles de la vida social. De allí que consideraremos importante proporcionar algunos antecedentes acerca de los rasgos económicos y sociales que delimitan el campo de desarrollo de las instituciones políticas.

En 1821 Costa Rica obtiene su independencia de España, como consecuencia del proceso de emancipación del resto de Centroamérica sin necesidad de recurrir a la lucha armada. En ese mismo año se redacta y entra en vigencia el Pacto de Concordia, que cumple las veces de primera constitución política del país, estableciendo un régimen político democrático y republicano.

Luego de la independencia comienza a desarrollarse un proceso de formación de elites políticas, generadas en el seno de la clase social que pronto se va a constituir como dominante: la de los cafetaleros. Con esto, afirma Rodrigo Facio, el gobierno se transforma en "el instrumento de defensa de los intereses más o menos particulares, que se disputarían las familias de cafetaleros exportadores y comerciantes importadores".<sup>2/</sup>

<sup>2/</sup> Facio, Rodrigo, Estudios sobre la Economía Costarricense, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, pág.25.

Sin embargo, si bien es cierto que se dio una acelerada concentración del poder económico, se puede afirmar que en lo político no se dio una práctica de tipo despótico, caudillista ni militarista, como ocurrió en varios de los países vecinos. Los antiguos agricultores, rudos y modestos en su pasado reciente, conservaron su carácter pragmático; el boato oligárquico no sería todavía una característica suya; la arrogancia militar tampoco les era atractiva ni necesaria. En vez de crear un aparato militar dilapidador, canalizaron los recursos públicos hacia la ejecución de importantes obras de infraestructura, como caminos, puentes, ferrocarriles, sistemas de comunicación eléctricos, escuelas, hospitales, etc., observándose así, durante la segunda mitad del siglo XIX, un rápido desarrollo del país, mientras en las otras sociedades centroamericanas, el caudillismo militar sembraba la anarquía y drenaba los escasos recursos productivos con que contaba". 3/

Varios factores podrían considerarse para explicar este singular fenómeno. Entre ellos, los de carácter demográfico, climático y ecológico, parecen ser los más determinantes. Costa Rica era un país que no poseía riqueza minera; su población indígena era escasa, dispersa, heterogénea y de bajo nivel cultural; su clima no favorecía los cultivos coloniales de mayor envergadura (el añil, la grana y el cacao). Por lo tanto, no existieron condiciones para una polarización social aguda en los tiempos coloniales. Los pro-hombres debían trabajar ellos mismos su tierra; no existía una clase social (indígena) sometida y esclavizada, que justificara el despliegue de un gran aparato represivo. No existían condiciones de acumulación y no se generaba riqueza.

3/ Vega Carballo, José Luis, Evolución socio-política de Costa Rica. Estudios sociales Centroamericanos, N°1, Enero-abril 1972, pág. 51.

Dentro de estas condiciones llega el café, poco antes de la independencia, como el cultivo destinado a cambiar radicalmente la vida social. Sin embargo, su implantación deberá desarrollarse dentro de los parámetros ya señalados. Ante una población reducida y ahora concentrada alrededor de Cartago, la disponibilidad de tierras es alta. El producto se expande, entonces, al ritmo del movimiento de ocupación del territorio que realiza ese conglomerado de pequeños campesinos. Con ellos se multiplica la pequeña o mediana propiedad, existen tierras para todos, la que los primeros gobiernos se encargan de facilitar jurídicamente. Con el café aumenta la población, se puebla la Meseta Central dentro de patrones relativamente igualitarios. Se crea una clase media rural destinada a jugar un importante papel en el futuro desarrollo nacional.

La situación era radicalmente distinta de la de Guatemala, por ejemplo. Allí el café debió expandirse merced a la expropiación violenta de las tierras indígenas y de las tierras de la iglesia. Se debió someter mediante la rudeza a una mano de obra abundante e indispensable. Esto fortaleció tanto la tendencia a la explotación en latifundios (abundancia de tierra y de mano de obra) como la actitud autoritaria del Estado. La expropiación de la tierra, necesaria para la organización capitalista de la producción, se realiza bajo signos represivos, creándose las condiciones de consolidación de la ya anti-gua aristocracia terrateniente y de sometimiento de una gran masa de campesinos. Mientras en Guatemala la participación política quedó reducida a la clase dominante de origen colonial, en Costa Rica las condiciones para una política de corte liberal, tanto en lo político como en lo económico, estuvieron dadas por sus antecedentes históricos y geográficos.

Con la implantación del café se produjo una acentuada polarización social. Aquí lo fundamental no era la propiedad de la tierra. Lo decisivo pasó a ser la propiedad de los beneficios y la oportunidad de comprar el café de los pequeños productores. Los cafetaleros exportadores se constituyeron así en la clase dominante. Después del gobierno de Braulio Carrillo, ellos se suceden en el poder. Sin embargo, existían limitaciones objetivas para la oligarquización del poder. En primer lugar, el factor demográfico se aprecia como decisivo: la mano de obra sigue siendo escasa. Al mismo tiempo, los precios del café están altos, con lo que los salarios, que pronto hacen su aparición en la escena social, se conservan altos. Esto hace que los niveles de vida de las masas campesinas no sean tan deficientes. En segundo lugar, el café desarrolla una serie de actividades conexas: construcción de carreteras, puentes y actividad comercial y de transporte. Todos los campesinos se incorporan a la economía cafetalera. Un periódico de la época (1844) decía: "pocas personas tan miserables hay en el Estado que no posean una yunta de bueyes y un carro que todo junto vale \$35; pues con este capital y su propio trabajo pueden ganar ahora, en un viaje redondo, conduciendo 10 quintales de carga, a razón de \$1 cada uno, la suma de \$20".<sup>4/</sup> Esta incorporación del pequeño campesino independiente se realiza, nuevamente en virtud de la escasez de mano de obra para las distintas actividades de apoyo a la producción cafetalera y gracias a la pequeñez del territorio, que hacía posible a ese pequeño agricultor bajar de la meseta al puerto en once días. Distintas posibilidades de actividad se abren para el campesino pobre.

<sup>4/</sup> Citado por José Luis Vega Carballo, 'El nacimiento de un régimen de burguesía dependiente: el caso de Costa Rica'. Estudios sociales Centroamericanos, N° 6. Septiembre-diciembre de 1973, pág. 95.

Por lo tanto, los pobres de Costa Rica eran necesarios para el desarrollo nacional. Esto les daba la posibilidad de regatear su remuneración y de mejorar sus condiciones de vida. La empresa cafetalera se la concebía como un esfuerzo de toda la comunidad. Las condiciones para una política de participación más generalizada estaban ya dadas y eran totalmente diferentes de las que prevalecían en los países vecinos.

#### B. El liberalismo ilustrado

Dentro de una masa generalmente conservadora, se destaca muy pronto en Costa Rica una minoría progresista, imbuída de ideas liberales y democráticas, que intenta desde temprano construir un orden nuevo.

Braulio Carrillo juega aquí un papel muy importante. Gobierna al país en la década de los treinta y es un convencido del rol que debe desempeñar el café para la afirmación nacional de Costa Rica. Justamente con la intención de buscar la prosperidad (nunca antes conocida) y la libertad económica, se ocupa afanosamente de extender desde el Estado la implantación del café, favoreciendo el acceso de la población tanto a la tierra como al cultivo de este producto.

Junto con esto, promueve mejores condiciones sociales, como salarios mínimos, restricciones a la propiedad privada, autorización a los pobres para recoger los frutos no utilizados por los ricos.<sup>5/</sup> Carrillo instaura lo que se ha llamado una "dictadura liberal revolucionaria" a fin de organizar el país en torno a una dinámica de progreso y así neutralizar las tendencias conservadoras propias de una sociedad campesina. La tarea implicaba crear una economía nacional -ya que hasta la fecha había primado una muy débil de tipo

5/ Cerdas, Rodolfo, op.cit., pág. 32.

colonial- totalmente abierta al exterior, combinada con la explotación de autoconsumo.

Hasta este momento habría que remontarse en el estudio para detectar las raíces de un Estado organizador e impulsador de la economía. La propia estructura de propiedad pequeña y mediana es promovida por el Estado, favoreciendo con ella el cultivo del café. Afirma al respecto Rodolfo Cerdas que "sobre las tendencias y estructuras dadas en nuestro país, en base a la actividad productora de tabaco y caña de azúcar, el cultivo del café fue concebido como una actividad propia de pequeños propietarios. Con ello se garantizó la existencia de un amplio sector social, que con participación directa o indirecta, con representación real o supuesta, va a ser una fuente de presión y un invitado de piedra en la vida política y en los convivios de los grupos dominantes, que surgirán con el cultivo del café y la vinculación de nuestro país al mercado mundial". (Op. cit., pág 36).

Nuestro autor se preocupa de demostrar la dependencia filosófica en Carrillo de las corrientes del liberalismo materialista francés, que está en la raíz del pensamiento socialista pre-marxista (Condillac y Helvetius).

Del mismo modo, hay que retroceder hasta los días siguientes a la independencia para descubrir las bases históricas de la "política social" observable hoy en Costa Rica, tanto en los aspectos económicos (papel del Estado) como en los llamados sociales (beneficios y protección de los sectores débiles, educación, etc.).

Al formarse una oligarquía terrateniente de la propia actividad cafetalera, se crea una nueva clase dominante que logra acceso al poder político.



Esta clase controla el poder durante varios años y domina probablemente con pa trones más elitistas. Sin embargo, en 1870 delega el poder en un millar<sup>6/</sup> de sus propias filas, que va a inaugurar un nuevo período de liberalismo, progre sista e ilustrado, que escapa del control de la nueva oligarquía y que durará veinte años (Presidencias de Tomás Guardia, Próspero Fernández y Bernardo So- to).

Con Guardia se produce una ampliación democrática en lo social y una reafirmación liberal en lo político y económico. En esa época penetra profun- damente el capital extranjero (préstamos ingleses, United Fruit Co.); sin em- bargo, se compatibiliza con "una política de corte popular desde el Ejecuti- vo", que coincide con cierta pérdida de control del Legislativo, organismo re fugio de las clases dominantes.

Esta orientación persiste hasta finales de siglo. Los militares que se suceden en el poder están influidos por el liberalismo europeo de la época. Bajo su mando el país prospera socialmente y en particular en el campo de la educación. Bajo esta influencia se forma toda una generación de líderes libe- rales de importante influencia en la orientación social que asumirán los go- biernos futuros.<sup>7/</sup>

Los liberales buscan apoyo en los campesinos ante las pretensiones de los cafetaleros convertidos en oligarquía terrateniente. Para ello se instaura el sufragio directo en 1913 y se crean las municipalidades como instancias de po der local.

6/ El ejército es obra de los cafetaleros, que lo crean y subvencionan con su riqueza.

7/ Stone, Samuel, La dinastía de los conquistadores, EDUCA, 1975, págs. 125 126.

Importante figura liberal es Ricardo Jiménez, tres veces presidente de la República (1910-1914, 1924-1928 y 1932-1936) y digno representante de este liberalismo ilustrado, preocupado por impulsar la acción benefactora y "civilizadora" del Estado. El Estado debe intervenir, proclama, para "evitar el progresivo distanciamiento entre las clases sociales, mediante impuestos a los ricos empleados luego en beneficio común". Afirma que, "la clase pudiente misma si comprende su propio interés, debe allanarse a compartir con el Estado, en justa proporción, sus ganancias. Si no lo hace dará pábulo a la importación de ideas extremistas que tiendan a la destrucción del orden existente y que encuentran terreno abonado donde quiera que hay injusticias en el repartimiento de los impuestos".<sup>8/</sup>

Este planteamiento puede considerarse como una expresión, probablemente precoz, de lo que será más tarde una definición programática muy patente y habitual que se encontrará a flor de labios en los dirigentes políticos costarricenses, y que orientará todo el proceso de conformación de la institucionalidad nacional. Con diferentes matices, producto de coyunturas distintas y de compromisos con diversos sectores sociales, esta línea política se encontrará guiando la decisiva acción del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia (en la década del cuarenta) y posteriormente la otra del Centro de Estudios de la Realidad Nacional y del Partido Liberación Nacional.<sup>9/</sup>

Rafael Angel Calderón Guardia, formado dentro del espíritu del social-cristianismo y con la colaboración decidida, por una parte, del entonces

<sup>8/</sup> Memoria al Congreso -8 de mayo de 1924. Citado por C. Láscaris, Desarrollo de las ideas en Costa Rica. Editorial Costa Rica, 1975, pág. 211.

<sup>9/</sup> Al respecto, consultar el documento titulado "El modelo costarricense de desarrollo y sus implicaciones demográficas", elaborado en el curso del proyecto Estrategias.

arzobispo de San José, Monseñor Víctor Manuel Sanabria, y por otra del pujante comunista,<sup>10/</sup> propone y consigue cambios en la Constitución Política al incorporarle las Garantías Sociales. Estas consideraban la limitación de la jornada de trabajo, el derecho de sindicalización, el derecho de huelga, los seguros sociales y otras medidas; se creaba también el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Los cambios que introduce en la institucionalidad van más allá de los límites que enmarcan al clásico Estado Liberal. El mismo lo declara: "Los hombres saben actualmente, por amarga experiencia de centenares de años, que no puede haber convivencia y armonía dentro del cauce jurídico clásico, pues hoy en día no nos podemos limitar a proclamar, en forma verbalista, la libertad, la igualdad y la fraternidad, sino que debemos evitar, mediante la defensa efectiva de las clases desvalidas de la sociedad, que esos principios se conviertan únicamente en patrimonio de los pocos que tienen potencia económica y el consiguiente poder de dominar".<sup>11/</sup>

De esta manera, podemos concluir, es posible detectar en la práctica política costarricense y en la institucionalidad que de ella surge, los antecedentes y la conformación de un Estado con acentuados rasgos benefactores. Las causas pueden encontrarse parcialmente en una voluntad de constituir una sólida base social capaz de hacer frente a intereses extranjeros (Carrillo), en planteamientos de tipo ético-ideológico (el liberalismo decimonónico o la doctrina

<sup>10/</sup> Que había logrado en los años anteriores un importante liderazgo en las capas populares.

<sup>11/</sup> Discurso del 17 de agosto, 1943. Citado por C. Láscaris, Desarrollo de las ideas en Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1975. pág. 238. (Subrayado del autor).

social cristiana), o en una estrategia definida de dominación de clase, que es es tima indispensable para su supervivencia la amortiguación de las contradicciones sociales (Ricardo Jiménez). No pretendemos en estas páginas profundizar más sobre las causas que han contribuido históricamente a configurar un Estado con las características señaladas. Bastanos aquí plantear estas hipótesis básicas que metodológicamente serán nuestro punto de partida.

## 2. Estructura del Estado y Proyecto Político en el Período de Estudio (1949-1976)

### A. El Proyecto Social-Demócrata

La raíz del proyecto político implantado en Costa Rica a partir del derrrocamiento violento en 1948 de la alianza republicano-comunista (de inspiración social-cristiana y socialista), debe buscarse en los planteamientos del grupo de jóvenes intelectuales reunidos en el "Centro de Estudios de los Problemas Nacionales".

Este grupo, de marcado carácter elitista y de notable perspicacia política, debe apoyar desde el punto de vista doctrinario el programa social de Calderón Guardia, su principal enemigo político, y atacarlo en su ejecución. Su intento de reaccionar contra el viejo liberalismo económico y de combatir a la vez toda influencia socialista, lo lleva a plantearse de la siguiente manera ante las Garantías Sociales incorporadas por Calderón Guardia a la Constitución: "El Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales apoya decididamente la legislación social, pero manifiesta una vez más, que el hecho de que el Gobierno se haya preocupado por darle ese contenido al país no lo autoriza para matar la libertad ciudadana, esencia y fundamento de la democracia, sino que por el contrario, más bien lo obliga a ser cada vez más respetuoso con las instituciones políticas liberales de la República."<sup>12/</sup>

<sup>12/</sup> Revista Surco N° 22, pág. 1-4 Citado por Carlos Araya Pochet en Historia de los Partidos Políticos, Editorial Costa Rica, 1968, pág. 29.

El hecho de que este mismo apoyo, crítico e inconfortable, lo hayan recibido en el pasado reciente los ex-personeros del Centro, como dirigentes máximos del partido Liberación Nacional, de parte de los sectores más conservadores situados en la oposición, revela una situación que permite adelantar una hipótesis general: Los sectores dominantes costarricenses, nunca unificados políticamente, respaldan e incluso promueven la acción benefactora del Estado, en la medida en que pueda ser realizada desde arriba y bajo formas jurídicas y políticas de carácter liberal y democrático; de esta manera pueden garantizar una "paz social" que prolonga el mantenimiento de su situación básica de dominación. El apoyo se convierte en tenaz oposición en la medida en que sean los propios sectores populares los que se organizan para satisfacen sus necesidades y ocupar algunas posiciones de poder dentro del Estado.

El partido Liberación Nacional es actualmente el organismo político que congrega a los intelectuales que formaron el "Centro", quienes han logrado configurar una importante corriente de opinión y construir una sólida base política. Gracias a este decisivo logro político, el proyecto fraguado en las discusiones del Centro y por lo tanto dotado de una notable coherencia ideológica, pudo ser implementado a partir de 1949 y formalizado en una serie de modificaciones institucionales que se materializan en la nueva Constitución dictada ese año.

Antes de entrar a caracterizar en términos generales este proyecto político, resulta conveniente dar cuenta de la base social que lo sustenta. Los intelectuales que conforman el Centro pertenecen a la burguesía y pequeña burguesía nacional. Al convertirse en un movimiento político de importancia, deben ampliar esta composición para dar entrada a representantes de la mediana

burguesía rural (algunos provenientes del antiguo Partido Demócrata). Luego, en su desarrollo, incorporan a sus filas a miembros de la naciente burguesía industrial y comercial, o bien, como lo afirma el propio Carlos Araya Pochet,<sup>13/</sup> los antiguos profesionales e intelectuales se enriquecen pasando a formar parte de la burguesía nacional. En su gestión política y probablemente con el fin de obtener una base social más amplia, el P.L.N. promueve la formación de una capa media urbana ligada al Estado, y busca respaldo en la amplia masa campesina del país. Diríamos, finalmente, que dentro de la diversidad social que sirve de base al P.L.N. hay dos grandes ausencias; el proletariado, principalmente urbano pero también rural (bananeros), y la oligarquía más conservadora.

Al buscar su definición ideológica este nuevo partido recurre a tres fuentes diferentes que intenta amalgamar:

a) La social democracia europea.

El elemento de mayor importancia que el P.L.N. extrae del pensamiento social-demócrata radica en el interés declarado de buscar formas socializadas en la economía. Al respecto afirma Figueres: "Lo que ha pasado es que mientras las gentes discutían en los periódicos sobre palabras y frases, sobre "economía dirigida y libertad de empresa", sobre "propiedad inviolable" y "necesidad social", las cosas han ido tomando casi por si solas el único camino posible en la sociedad actual: una combinación de los dos sistemas, capitalistas y socialistas, que procura reunir las ventajas de ambos y reducir los inconvenientes de cada uno. A esta síntesis de las dos tendencias históricas se le

13/ Historiador del Partido.

da el nombre de economía mixta".<sup>14/</sup> Una economía mixta exige la presencia de actividades socializadas o estatizadas. A esto obedece la socialización de to do el sistema bancario y la creación de una cantidad de empresas estatales en los lugares estratégicos de la economía.

El papel del Estado en la economía adquiere dimensiones importantes, reservándose para él las actividades que "entrañen un poder de dominio tan gran de que no pueden dejarse, sin perjuicio, en manos de particulares".<sup>15/</sup>

Pero el poder del Estado no se finca solamente en su intervención en la economía, sino que asume un papel redistributivo y benefactor; este objetivo es el que por si mismo justifica doctrinariamente la intervención económica. En efecto, se afirma que "no deben existir propiedades ni medios de producción inactivos. La actividad económica es de utilidad pública y debe organizarse racionalmente con miras al bienestar social".<sup>16/</sup> Esto significa, por otra parte, un reconocimiento por lo demás reiterado, de la propiedad privada y de su función en el mejoramiento social.

En síntesis, por el pragmatismo contenido en la desconfianza por los objetivos "ideales" de largo plazo y la correspondiente fe en el "movimiento" y solución de los problemas prácticos; por el intento de amalgamar intereses de

<sup>14/</sup> Figueres, José, The problems of peace and the problems of war. Citado por Carlos Araya Pochet, op.cit., pág 181.

<sup>15/</sup> Partido Liberación Nacional, Carta Fundamental.

<sup>16/</sup> Partido Liberación Nacional, Carta Fundamental.

clases distintas en un solo partido, poniendo énfasis en el desarrollo de las capas medias; por el papel atribuido al Estado y a la economía mixta, y por la importancia asignada a las tareas redistributivas, participacionistas y de beneficencias, podemos afirmar que la vertiente social demócrata es de real significación en el ideario y en el proyecto político del P.L.N.

b) El liberalismo norteamericano.

Según los ideólogos del P.L.N., el Liberalismo norteamericano se distancia del original no-intervencionismo para identificarse con la social-democracia. Si así fuese plenamente no deberíamos distinguir ambas fuentes. Sin embargo, existen al menos algunos matices bastantes distintos. A nuestro juicio, lo principal es el énfasis en las libertades y garantías individuales, que lleva a aceptar la concentración y monopolización de la actividad en grandes empresas, siempre que el Estado actúe como mecanismo regulador. Al respecto coexisten, en distintas combinaciones y en la práctica social y económica, las dos tendencias respecto de la concentración del poder económico: aquella que sostiene que debe fomentarse la pequeña empresa y evitar el surgimiento de monopolios y aquella que acepta que en una economía que requiere de producción en masa y de alta tecnología, la gran empresa es inevitable y necesaria, debiendo ser contrapesado su poder con la labor reguladora del Estado. <sup>17/</sup>

La función del Estado es concebida, en esta corriente, no tanto como un dinamizador de la economía en su conjunto -la fe en el papel creativo de la propiedad privada permanece inalterable- sino como un corrector de los "excesos" de la iniciativa privada y como un bálsamo medicinal de los perjuicios ocasionados por los excesos.

17/ Oduber, Daniel, Informe a la Asamblea Nacional del P.L.N., 1966.



Al respecto el P.L.N. se reconoce en las posiciones del Partido Demócrata Norteamericano. Oduber, considerado uno de los ideólogos del partido, así lo manifiesta en su discurso ante la Asamblea Nacional del P.L.N., en 1966, situándose en el espíritu de Truman, Kennedy y Johnson, entonces Presidente de los Estados Unidos. El gobierno debe regular las fuerzas que se desatan en la lucha económica, "con beneficio para todos y sin perjuicio para nadie".<sup>18/</sup>

c) El aprismo peruano.

Los historiadores de las últimas décadas de la vida social y política costarricense afirman que el APRA ejerció una importante influencia en el Centro de Estudios de los Problemas Nacionales. La razón podría encontrarse en el hecho de que las influencias social-demócratas en América Latina han despertado una actitud anti-imperialista, ocupando éstas en el APRA un lugar de relevancia. Se denuncia la alianza del imperialismo con las clases oligárquicas dominantes en lo interno. Esta actividad despeja el camino para la formación de una conciencia continental latinoamericana, e incluso para una solidaridad en la lucha contra la dominación extranjera ligada a las dictaduras oligárquicas.

Esta tendencia se manifiesta en el "Centro" a propósito de la crítica que éste formula a Rafael Angel Calderón Guardia por el hecho de favorecer la entrada del capital extranjero. También está presente, en términos más militantes, en los objetivos perseguidos por la Legión del Caribe y los compromisos internacionales de allí derivados, que juegan un cierto papel en los primeros años de vida del partido.

<sup>18/</sup> Oduber, Daniel, Discurso citado.

En suma, la tendencia nacionalista en principio declarada, y la actitud anti-dictatorial varias veces manifestada, pueden respaldar el juicio auto-atribuido por el partido, de reconocer un componente anti-imperialista, fruto de una influencia aprista, en el ideario del P.L.N. Sin embargo, es precisamente en este punto en donde quizás se haya operado en forma más evidente la "sanchificación" del Quijote, de la que habla el Historiador que hemos mencionado, que puede ser considerado como afecto a las filas del partido.<sup>19/</sup>

De esta manera, los gobiernos liberacionistas han tendido a alinearse en una lucha por conseguir mejores condiciones para los países del Tercer Mundo, pero siempre que no se dude de su decidida incorporación al "bloque occidental". Dentro de estos marcos se define una línea internacional. Figueres se queja de que el café sea moreno como el cacao, en tanto que el trigo es rubio, como las uvas, como el acero y los automóviles; de que para algunos rija la ley de la oferta y la demanda, mientras para otros sea la estabilidad de los mercados; denuncia que la única ley que existe es la de la fuerza.<sup>20/</sup> Sin embargo, la reiterada política de aliento al capital extranjero, con el que coquetean distintos sectores de la clase dominante, impide afirmar la existencia real de una política anti-imperialista en el proyecto de Liberación Nacional, que vaya más allá de las declaraciones doctrinarias.

El proyecto político liberacionista encuentra ciertamente en estas tres fuentes la inspiración para definirse con verdadera originalidad, coherencia y capacidad operativa en el contexto político costarricense. El proyecto se vuelve hegemónico y se formaliza parcialmente en la fundación de la Segunda

<sup>19/</sup> Araya, Pochet, Carlos, *op.cit.*, pág. 185.

<sup>20/</sup> Figueres, José, La Pobreza de las Naciones. San José, Costa Rica, 1973, pág. 43.

República y en la nueva Constitución que la sustenta. A nivel ideológico lo gra conformar una verdadera "mentalidad", difundiendo los principios políticos aquí señalados -que hacen al P.L.N. un partido eminentemente ideológico-, en la gran mayoría de los sectores sociales y políticos.

El objetivo central que ha definido este proyecto es el de convertir a la sociedad costarricense en una sociedad moderna, eficiente y más justa; para ello ha sido preciso postular la necesidad de un Estado fuerte y fundar esta fortaleza en su capacidad de intervención en la economía y, sobre todo, en su rol integrador de la sociedad con su imperativo de amortiguación de los conflictos sociales y de organización, dirigida y controlada, de una participación popular a distintos niveles. Más adelante veremos que estos elementos son decisivos en la caracterización del Estado que surge después de la llamada "Revolución del 48".

Respecto de los "contenidos sociales" del Estado (en el sentido de leyes y garantías sociales) podemos afirmar que con el advenimiento de la Segunda República se reafirman y profundizan. Pese a que la revolución, encabezada militarmente por Figueres, y legitimada por la ferviente participación de los miembros del Centro, se realiza con el total apoyo, tanto de los sectores más conservadores internos como de la Embajada de los Estados Unidos,<sup>21/</sup> la Junta de Gobierno que asume el poder bajo la dirección del propio Figueres, realiza cambios de singular importancia. Entre estas medidas se cuenta la nacionalización de la banca, la creación de un impuesto del 10%

<sup>21/</sup> Los "marines" estaban listos para entrar en acción frente a las costas de Limón. Cf. Samuel Stone, op.cit.

a todas las propiedades de un valor superior a los 50.000 colones, la creación de instituciones autónomas que retiran ciertas actividades de manos del sector privado, la expansión de la seguridad social y, en general, la creación de varios organismos de "promoción social" y beneficencia.

Para terminar, podemos señalar que la profundización mencionada de la labor benefactora del Estado, que se opera a partir de Figueres y que se prolonga hasta el presente en todo el período de hegemonía de Liberación Nacional, se desarrolla a la par de un desmantelamiento de las organizaciones sindicales existentes previamente y de una persecución de los dirigentes comunistas que tanta influencia habían alcanzado en las capas populares del país. La tradición inaugurada por los antiguos liberales parece perpetuarse; el liberalismo ilustrado y benefactor ahora tiende a despersonalizarse y convertirse en una sólida corriente política de amplia base social.

### B . El Estado y la Economía

La importancia que cobra el Estado en la economía costarricense es muy grande a partir de 1948. En estas líneas solamente se trazarán algunos rasgos que dan cuenta del peso de esta participación en términos cuantitativos y cualitativos.

#### a) El peso del sector público.

La información disponible nos muestra la evolución de la participación del sector en el P.I.B. entre 1957 y 1972. En este período el total del P.I.B. generado por el sector público pasó de 319,8 millones de colones a 1.721,5. Esto significa que en quince años se acrecentó en 5,38 veces, pasando del 12.8 por ciento del total del P.I.B., al 21.0 por ciento.

Es digna de considerarse la evolución del empleo por parte del sector público. El Gobierno Central incrementó la ocupación de 14.564 personas en 1954 a 23.750 en 1960 y a 38.831 en 1972. El aumento es de 2.6 veces en cada sub período.<sup>22/</sup> Si tomamos en cuenta al conjunto del sector público tenemos que entre 1963 y 1972 el empleo asciende de alrededor de 43.300 personas a 68.800, es decir, se incrementa en más de un 58 por ciento,<sup>23/</sup> representando el 11.4 por ciento del empleo total en 1963 y el 12.3 por ciento en 1972.

La inversión pública se incrementa también en forma muy intensa. En 1965 ella asciende a 224,7 millones, elevándose en 1973 a 621,8, lo que representa un incremento en los ocho años de 176 por ciento. Esta inversión se orienta fundamentalmente hacia servicios de apoyo a la modernización económica y hacia servicios comunales, sociales y personales. Por ejemplo, la inversión en electricidad, gas y agua asciende de 98,8 millones a 143,3 entre 1965 y 1973. La inversión en transporte, almacenamiento y comunicaciones sube de 63,8 millones a 234,9. La inversión en servicios sociales y comunales crece de 59,8 a 193,6 millones. Estos rubros absorben más del 93 por ciento de la inversión pública, monto que se compone de un 27 por ciento en el primer rubro considerado (electricidad, gas y agua), de algo más de un 39 por ciento en el segundo (transporte, almacenamiento, comunicaciones) y de un 27 por ciento en servicios (que incluye educación, salud, seguridad social y otros).

<sup>22/</sup> Trejos, Rafael, El empleo en el sector público, (Inédito), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1973.

<sup>23/</sup> Las cifras son una estimación de OFIPLAN, Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978, pág. 72.

b) El sistema bancario.

Su caracterización es fundamental para dar cuenta del papel del Estado en la economía. Desde 1948 se nacionalizan todos los bancos que funcionan con depósitos en cuentas corrientes. Existen sólo dos bancos privados, el Banco de Lyon y el Bank of America, que participan sólo del 2.4 por ciento del capital de todo el sistema bancario y contribuían en 1972 con el 0.3 por ciento del crédito ofrecido.

El Banco Central se crea en 1950. Coordina y regula todas las actividades de la banca comercial y de todas las actividades crediticias del país. Tiene como objetivo, además, promover el desarrollo ordenado de la economía. Para estos efectos determina las políticas crediticias, los límites de las colocaciones, las tasas de interés, los plazos, las limitaciones y garantías de los usuarios. En realidad, determina la estabilidad o el cambio en la estructura productiva del país a través de la asignación del crédito.

Respecto de la utilización de este instrumento decisivo que es el crédito véase el cuadro 1. Allí se observa como el crédito se orientó a los sectores dinámicos de la economía. En 1956 un 40 por ciento se destina a la agricultura, el 11 por ciento a la ganadería y pesca, algo similar a la industria, al comercio y a la vivienda. En 1972 la distribución es diferente: el 26 por ciento se orienta a la ganadería, ciertamente de exportación, algo similar a la agricultura y el 18 por ciento a la industria. Los cambios son interesantes y preñados de consecuencias. El incremento del crédito al comercio y del crédito personal puede atribuirse a las compañías financieras privadas que se instalan en los últimos años y se regulan por una ley de fines de 1972. El avance de la ganadería, en cambio, obedece a crédito del sistema bancario que beneficia grandemente a un sector elitista de la burguesía agraria, y que tiene escasos efectos multiplicadores y redistributivos.

## Cuadro IV-1

COLOCACIONES DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL POR  
SECTOR DE DESTINO. SALDOS A DICIEMBRE(En millones de colone<sup>s</sup> de 1972)

Sector	1956	1962	1966	1972	Tasa anual de crecimiento (%)	
					1956-1972	1966-1972
Agricultura	289.7	463.6	574.3	632.1	5.0	1.7
Ganadería, Caza y pesca	83.3	180.3	281.3	633.5	13.5	14.5
Industria manufacturera y extractiva	81.6	159.8	255.3	445.1	11.2	9.7
Comercio	80.2	74.1	66.4	136.4	3.4	12.8
Servicios	49.7	61.7	79.9	150.2	7.2	11.1
Vivienda	87.1	117.7	134.0	207.1	5.6	7.5
Crédito personal	34.3	64.0	70.3	178.2	10.9	16.8
No clasificado	<u>30.8</u>	<u>51.9</u>	<u>68.0</u>	<u>47.2</u>	<u>2.7</u>	<u>(6.0)</u>
TOTAL	736.7	1.173.1	1.529.5	2.429.8	7.8	8.0

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978, OFIPLAN, Pág. 60.

Otro elemento digno de destacarse es la creación reciente de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), "institución mixta que actúa en el fomento y desarrollo de grandes proyectos mediante el uso de recursos internos y externos".<sup>24/</sup>

<sup>24/</sup> Plan 1974, pág. 61.

c) El proceso de industrialización.

Este proceso, de hondas repercusiones sociales, tiene sus inicios en el final de la década del cincuenta y encuentra en el Estado su principal promotor.

En 1959 se promulga la ley de Protección y Desarrollo Industrial. En 1960 los productos industriales alcanzan al 4.2 por ciento de las exportaciones del país. En 1963 el porcentaje ha ascendido al 7.2 por ciento. Luego del ingreso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (1962) la elevación de este porcentaje es sostenida llegando a figurar en 1972 con el 23 por ciento del valor total de las exportaciones.

El estímulo del Estado a la actividad industrial se ha expresado de la siguiente manera:

1. La promulgación de la ley de Protección y Desarrollo Industrial a fines de 1959.
2. La incorporación del país al proceso de integración económico centroamericano que amplía los mercados.
3. Los planes específicos del Sistema Bancario Nacional para el financiamiento industrial a largo plazo, iniciado primero con recursos internos y luego externos.
4. La creación del Departamento de Promoción Industrial en el MAI (con apoyo de la AID) orientado a la capacitación de personal técnico y ejecutivo, entrenamiento de empresarios y estudio de inversiones.
5. La creación del Ministerio de Industria y Comercio en 1960.
6. La creación del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las inversiones.



7. El fortalecimiento de la enseñanza técnica: Instituto Nacional de Aprendizaje, Colegios Vocacionales e Instituto Tecnológico.
8. La creación de la Corporación de Desarrollo y de la Ley de Fomento de las Exportaciones.

Dentro de este panorama la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano es quizás lo más importante y constituye una trascendental de cisión política en orden a implementar un proceso de industrialización. Nos contentamos aquí con destacar el hecho sin entrar a analizarlo, pues requeriría de un estudio específico. En el capítulo siguiente se entregarán más antecedentes al respecto.

La industrialización, inducida y promovida por el Estado, es un innegable factor de modernización de la sociedad costarricense y desencadena una al teración de las pautas tradicionales de consumo de importantes sectores de la población. Los efectos sociales y políticos ya pueden ser previsibles, como asimismo las repercusiones demográficas que suscita.

d) El mercado de los productos agropecuarios.

La influencia del Estado en un rubro tan importante como éste en Costa Rica es amplia y múltiple. Abarca los productos de mercado interno, como los granos básicos, y los productos de exportación.

Respecto de los granos básicos la actividad del Estado ha sido canalizada principalmente por el Consejo Nacional de Producción. Esta intervención del Estado puede considerarse como decisiva en términos de la mantención de los pequeños campesinos que, de estar librados a las leyes del mercado, avanza rían rápidamente hacia su disolución como sector social.

El Consejo Nacional de Producción sustituye en 1943 a la Junta de Abastos, creada en 1932 para fines similares. Su objetivo es estabilizar los precios de los productos de mayor importancia para la dieta popular, fomentar la producción agrícola y asegurar la comercialización al pequeño campesino. Para esto se establecen los precios de compra antes de que los productores siembren, y se obliga a comprar cualquier cantidad que se ofrezca al precio establecido. Para estos efectos opera a través de una red de estancos distribuidos en el país. También participa en la distribución de la carne de res, pero con la finalidad de que el abastecimiento y el precio sea estable para la masa consumidora. Por último, el Consejo implementa los objetivos de la Ley de Defensa Económica, mediante la cual el Gobierno establece los criterios de precios de compra al productor y de venta al consumidor.

Respecto de los productos de exportación, existe una gama de organismos creados específicamente para intervenir de manera permanente en el mercado de algunos productos agrícolas, en particular del café, del azúcar y el tabaco. Estos organismos son respectivamente: la Oficina del Café, la Liga de la Caña y la Junta del Tabaco".<sup>25/</sup> Son instituciones autónomas del Estado, que se gobiernan con participación de los productores, procesadores, exportadores y funcionarios del Ejecutivo. Intentan, por una parte, proteger al productor al mismo tiempo que regular la comercialización y exportación. Pero a diferencia de la política seguida acerca de los granos básicos, estos organismos intervienen menos directamente mediante la compra y venta de productos sino mediante la fijación de precios y la administración de cuotas de exportación.

<sup>25/</sup> Carcañolo, Reinaldo, Caracterización Económica de Costa Rica.

La acción del Gobierno tendiente a obtener condiciones más favorables para las exportaciones se realiza de otras formas. Por una parte, a través de una acción más directa junto a la Organización Internacional del café y junto al Gobierno de los Estados Unidos. Recientemente se ha establecido una nueva oficina gubernamental, el Centro de Promoción de Exportaciones e Inversiones, cuya función básica es la de propiciar el aumento de las exportaciones, dentro de las cuales las agropecuarias ocupan el primer lugar.

e) La infraestructura económica.

El diagnóstico general realizado por la Oficina de Planificación Nacional en sus Previsiones del Desarrollo Económico y Social 1969-1972 y Planes del Sector Público señala que: "Al crecer la población del país y al procurar el Estado fomentar el crecimiento de la economía nacional a base de diversificación mediante el estímulo de nuevas actividades, la atención de la infraestructura económica y la necesidad de destinar más recursos a proyectos de este tipo, se hace cada vez más imperativa". Por esta razón, ya en los primeros años de la década de los cincuenta, se inician los estudios de algunos proyectos de mayor magnitud y de requerimientos técnicos mayores que los tradicionales en materia de infraestructura económica.

Las inversiones públicas en este período se concentran en su mayor parte en la ejecución de proyectos de infraestructura económica y, dentro de éstos, en los de transportes y energía. Los recursos aplicados a inversiones dentro del sector público destinados a esta infraestructura fluctuaron en el mismo lapso entre un 61 y 79 por ciento. Dentro de las inversiones en carreteras, jugó un papel muy importante la ejecución de la Carretera Interamericana,

proyecto que se aceleró durante este período, y el cual, por sus condiciones excepcionales de financiamiento, permitía su realización, sin que absorbiera considerables ahorros públicos no obstante la magnitud de la inversión.<sup>26/</sup>

También fueron de especial importancia, aunque de magnitud mucho menor, las inversiones que se realizaron en obras de energía eléctrica a cargo del Instituto Costarricense de Electricidad. Durante los años 1958 a 1963, se realizan inversiones en la conclusión de la planta hidroeléctrica de la Garita con una capacidad instalada de 30.000 kilowatios, la termoeléctrica de Colima con capacidad en esa oportunidad de 10.000 kilowatios; lo mismo que labores de estudio y diseño de varios importantes proyectos, entre éstos la planta hidroeléctrica de Río Macho y la primera etapa del Plan Vial, que marcaron el inicio de la programación de la inversión pública en Costa Rica.

Queda por agregar el papel que ha comenzado a jugar la Refinería Costarricense de Petróleos (RECOPE) en la monopolización de la distribución del combustible.

#### C. El Estado Descentralizado

La concepción y fundamentación teórica acerca de la descentralización administrativa del Estado tiene un antecedente histórico muy definido, por una parte, y una paternidad intelectual bastante explícita, por otra.

Las transformaciones producidas por la alianza comunista-republicana en la década del cuarenta y la amenaza de ruptura del orden existente, revelan dos cosas interesantes. En primer lugar, el agotamiento de un sistema institucional basado en personalidades patriarcales, que podían concentrar en sí

<sup>26/</sup> Op.cit., tomo II, pág. 49.

el poder. La condición de supervivencia de este régimen radicaba en la hegemonía de una clase dominante no discutida ni amenazada. En segundo lugar, la aparición de una fuerza social aglutinada en torno a un grupo político que le proporciona la consistencia ideológica y orgánica. Este grupo social está compuesto en primer lugar por el proletariado rural, concentrado en las explotaciones bananeras, que opera como catalizador de la conciencia de sectores más amplios, rurales y urbanos. El grupo político es el Partido Comunista que conquista el liderazgo de estos sectores.

Como hemos afirmado en otra parte, "una sociedad que giraba en torno a personalidades de prestigio, resultaba vulnerable ante la primera fuerza social que tuviese condiciones de actuar en cuanto tal. Esta sociedad otorgaba al Presidente de la República un poder considerable, en el entendido de que su gestión pública era consonante con la mentalidad y los intereses de los círculos elevados".<sup>27/</sup>

La experiencia extraordinariamente conflictiva y amenazante contenida en el proceso social vivido durante el período canderonista ofrece una lección que es perfectamente asimilada por los sectores dominantes de la sociedad. Al respecto, la pequeña burguesía intelectual juega un papel muy decisivo. El mencionado Centro para el Estudio de la Realidad Nacional emprende la tarea de elaboración de un proyecto social y político, moderno, progresista pero anticomunista, que plantea un claro modelo de sociedad. El grupo político que lo sustenta, el Partido Liberación Nacional, al hacerse cargo del Estado, modela este proyecto en una nueva constitución política y funda una segunda república.

27/ Opazo, Andrés, Caracterización socio-política de Costa Rica.

El nuevo Estado concebido por el proyecto liberacionista, además de intervenir intensa y poderosamente en la vida económica del país, aspecto ya señalado de este estudio, se caracteriza por una drástica disminución del Poder Ejecutivo, que se lo concibe incluso como un poder colegiado del Presidente y sus Ministros, y por una manifiesta tendencia a la descentralización.

"En términos generales no podría decirse que el régimen político sea presidencialista o parlamentista". El poder se encuentra formalmente distribuido entre el Ejecutivo colegiado, la Asamblea Legislativa, la Contraloría y el Poder Judicial. Muchas decisiones se toman por la convergencia entre dos autoridades autónomas. Algunos han llamado a este régimen un "sistema congregacional" por el tipo de acuerdo que es necesario establecer para determinadas decisiones.<sup>28/</sup>

A la par del equilibrio establecido por la constitución entre los poderes del Estado, e incluso al interior del propio Poder Ejecutivo, la reforma promovida por el P.L.N., de acuerdo al proyecto social claramente definido por sus intelectuales, establece las instituciones autónomas. La forma como se las concibe y como se las implementa jurídicamente revela la intención de llevar muy lejos el afán descentralizador.

Estas instituciones autónomas gozan de independencia en materia de gobierno y de administración. A la hora de promulgarse la Constitución, existían ya algunas; otras se forman sobre la base de los antecedentes jurídicos ya establecidos. La Asamblea Legislativa debe aprobar su creación con una votación de dos tercios. Si la iniciativa para crearlas, que normalmente viene

<sup>28/</sup> Aguilar Bulgarelli, Oscar, La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyectos. Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1974.

del Ejecutivo, cuenta sólo con una mayoría simple de votos, puede establecerse una institución "semi-autónoma" que prácticamente viene a ser equivalente a la anterior.

La estrategia administrativa y política aquí involucrada responde, a nuestro juicio, a dos finalidades: primero, a ampliar la participación del Estado en distintos renglones de la actividad social, sea económica, de servicios, de asistencia o de cualquier orden; segundo, la de incorporar a la administración pública a distintos sectores de la ciudadanía, en particular a los representantes de la actividad privada.

Al respecto dice Rodrigo Facio, el inspirador de la actual Constitución y figura relevante entre los intelectuales forjadores del proyecto social y político del P.L.N.: "Lo que el régimen autónomo pretende es bien claro: permitir la ampliación administrativa y técnica del Estado en una época cuyos problemas requieren de su creciente participación en la vida económica y social, pero evitando al mismo tiempo, que tal aplicación se traduzca en un peligroso a crecentamiento de la autoridad política del Estado y en una deficiente acumulación de nuevas funciones en manos del Poder Ejecutivo. Pareciera ser ésta la lógica respuesta institucional del Estado democrático ante la demanda peren toria, por parte de la comunidad y la técnica, de nuevos y complejos servi cios públicos".<sup>29/</sup>

Por otra parte, no existe una legislación global para las instituciones autónomas, estando cada una de ellas sometida a la ley particular que las crea y regula. Esto torna la labor administrativa extraordinariamente compleja.

29/ Citado por Oscar Aguilar Bulgarelli, La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyectos. Editorial Costa Rica, 1974, pág. 167.

"A la hora de planificar el desarrollo los obstáculos presentados por la gran descentralización y la coexistencia de intereses y opiniones divergentes dentro del propio aparato del gobierno, se deben revelar como muy poderosos".<sup>30/</sup>

Entre las primeras instituciones autónomas que surgen bajo el alero de la nueva legislación figuran los bancos del Estado, el Instituto Nacional de Seguros y la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Constitución establece otro mecanismo de descentralización administrativa en la modificación del régimen municipal. Declara autónomas a las corporaciones municipales, estableciendo que sus miembros son de elección popular. A juicio de distintos autores, la forma ambigua como está redactada la legislación al respecto abre paso a un control de las municipalidades por parte del Ejecutivo. El financiamiento de ellas depende del poder central y la creación de impuestos municipales requieren de una aprobación de la Asamblea Legislativa.<sup>31/</sup>

A una similar intención del legislador obedece la creación del Servicio Civil. Persigue reducir los poderes personalizados o excesivamente centralizados. Mediante las disposiciones del Servicio Civil y su institucionalización orgánica, se regulan las relaciones entre el Estado y los servicios públicos. El funcionario ya no depende del nuevo partido que pueda llegar al poder; incluso funcionarios, amparados en las disposiciones del Servicio Civil, pueden ascender, y lo han hecho, hasta cargos de dirección dentro de la Administración Pública.

<sup>30/</sup> Opazo, A., op.cit.

<sup>31/</sup> Aguilar Bulgarelli, Oscar, La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyectos. Editorial Costa Rica, 1974.



Las observaciones que se han hecho respecto de la descentralización administrativa se han situado hasta ahora en un terreno principalmente jurídico y formal. Permítasenos intentar alguna interpretación del carácter y sentido, a un nivel ya político, de esta descentralización.

Si bien la concepción del régimen autónomo y descentralizado queda muy clara en los escritos de Rodrigo Facio, los intereses políticos específicos y las distintas coyunturas de la lucha política han llevado en ciertos momentos a una tendencia centralista y en otros han hecho predominar la autonomización.

Los sectores conservadores, que dieron su pleno apoyo a la Junta de Gobierno creadora de la Segunda República, la criticaron severamente luego de que ésta, comandada por José Figueres, comenzó a desarrollar un programa anti-oligárquico y progresista. Se la ha acusado de abusar de su potestad legislativa, al gobernar mediante decretos-leyes durante dieciocho meses; pero la acusación se basa en el "carácter socialista" de la mayoría de esos decretos (nacionalización bancaria, impuesto del 10 por ciento al capital, creación de tribunales especiales, etc). Esta tendencia se refleja en el proyecto de constitución que en ese período se elabora y que contiene artículos como los siguientes: "El Estado orientará la economía nacional en beneficio de la colectividad, tratando de asegurarle a cada actividad económica los medios adecuados para incrementar la riqueza y hacerla accesible al pueblo", (artículo 59). Luego el mismo artículo afirma: "Son de utilidad pública la producción y distribución de los artículos de primera necesidad". En el artículo 60 se estipulaba que la empresa privada debía destinar un "porcentaje de sus ganancias, el cual sería fijado por la ley, para constituir un fondo en beneficio de los trabajadores". También se prohibían los monopolios, se fijaba en

30 años el plazo máximo para la explotación de las riquezas naturales del país por parte de una compañía particular. En el artículo 67 se declaraba el dominio del Estado sobre todos los bienes existentes en el territorio de Costa Rica, lo cual le confería facultades para imponer limitaciones en la propiedad privada, reservarse o reglamentar actividades económicas estimadas como esenciales, decretar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública, etc.

Este proyecto de constitución no fue aprobado en todos sus términos por la Asamblea Constituyente. El Partido Liberación Nacional no representaba, por otro lado, una fuerza social decidida a provocar cambios sustanciales en favor de las clases dominadas, y si reconocía valores en el modelo socialista, resultaba muy clara su adhesión firme y decidida al sistema liberal de empresa privada. Esto exigía que al mismo tiempo que el Estado adquiría un papel preponderante sobre la economía y sobre los distintos aspectos de la vida social, este Estado debería ser suficientemente permeable a los intereses privados, debiendo permitir el ingreso institucional de éstos en los organismos públicos. Si los intereses privados se incorporan al Estado para actuar desde dentro, estos intereses no deberán ser otros que aquellos perseguidos por los sectores de mayor poder y capacidad de control. La descentralización administrativa, el impulso de una economía mixta e incluso la intensificación en la participación y control estatal, orientaciones que pueden parecer contradictorias, se armonizan perfectamente en la medida en que las clases dominantes se garantizan una presencia institucional en el Estado. Una ejemplificación de esta estrategia puede ser la conformación, estatuida por la legislación, de los consejos directivos y ejecutivos de una cantidad de instituciones autónomas; es corriente que la composición de estos consejos contemple la presencia

de representantes de las cámaras correspondientes (organismos patronales) junto a los funcionarios nombrados por el Ejecutivo. Otras veces los mismos miembros de las cámaras son designados por el propio Poder Ejecutivo como sus representantes.

Esta modalidad de funcionamiento se explica por varias razones. En primer lugar el proyecto diseñado e implementado responde al interés de una burguesía moderna que se enfrenta a un sector suyo más tradicionalista y apegado a las prácticas del laissez-faire.

En segundo lugar, estos sectores modernizantes de la burguesía, que cuentan con un respaldo creciente de las capas medias, deben entrar en alianza con los sectores más conservadores de la burguesía, que cuentan con mucho poder económico a nivel interno y con respaldo decidido a nivel externo.

Con estos antecedentes, la fórmula de un Estado interventor pero descentralizado y, por lo tanto, permeable y manejable en aquello que sea esencial para los intereses privados, aparece como satisfactoria. Podemos pensar que a su creación e implementación puede atribuirse en buena parte la estabilidad social y política de Costa Rica en los últimos 25 años. La condición será el control de la base social, particularmente de los sectores no participantes en el bloque que conquista el poder.

#### D, El Estado integrador

En las primeras páginas de este capítulo se proporcionaron algunos antecedentes acerca de las raíces de una práctica política de atención e incorporación de los sectores más débiles de la sociedad, que se remontan hasta los primeros años de vida independiente. Ahora quisiéramos ahondar algo en la materia, refiriéndonos a lo que a ella se refiere en el período en estudio.

Un primer elemento digno de notarse es la evolución de la inversión pública entre 1958 y 1968. El Cuadro 2 indica las cifras agrupándose las inversiones en transporte, energía y telecomunicaciones, como inversiones en "infraestructura económica", y las inversiones en salud, vivienda y educación como inversiones en "infraestructura social".

Los datos muestran una tendencia bastante marcada, aunque se refieren sólo a inversión en infraestructura en los rubros indicados. No se consideran, por lo tanto, gastos de operación ejecutados según el presupuesto nacional.

Otro indicador del peso que adquiere la política social del Estado puede encontrarse en la evolución del empleo por parte del gobierno central.

El Cuadro 3 nos indica que los tres ministerios que podrían considerarse de orientación social, a saber, el de Educación, Salubridad y Trabajo, aportan en 1960 el 47.4 por ciento del empleo total del Gobierno Central ascendiendo esta participación al 52.4 por ciento en 1972.

El Ministerio de Educación, que es el que muestra un empleo más alto, lo aumenta en un 83.5 por ciento en los doce años considerados, siendo el incremento total del empleo en el Gobierno Central del orden del 63.5 por ciento. Otros ministerios muestran una tasa de crecimiento mayor pero partiendo de niveles muy bajos.

## Cuadro IV-2

INVERSIONES PUBLICAS EN ACTIVIDADES ECONOMICAS Y SOCIALES, 1958-1968  
(Miles de colones)

Años	Infraestruct. Económica		Infraestruct. Social	
	Absoluto	Relativo %	Absoluto	Relativo %
1958	97 882	79.1	25 885	20.9
1959	58 533	61.3	36 990	38.7
1960	72 683	70.5	30 380	29.5
1961	73 333	66.4	37 174	33.6
1962	92 587	72.8	34 507	27.2
1963	85 491	60.8	55 129	39.2
1964	90 472	64.7	49 309	35.3
1965	152 390	69.7	66 214	30.3
1966	110 239	56.0	86 381	44.0
1967	107 323	55.4	86 470	44.6
1968	102 833	59.3	70 593	40.7

Fuente: OFIPLAN, Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972, Tomo 2, pág. 57.

Cuadro IV-3

COSTA RICA: VOLUMEN DE EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL, 1960-1972  
DISTRIBUCION POR INSTITUCIONES (VALORES ABSOLUTOS)

Instituciones	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972
<b>I. PODER LEGISLATIVO</b>	<b>180</b>	<b>191</b>	<b>195</b>	<b>236</b>	<b>277</b>	<b>305</b>	<b>412</b>
0.1 Asamblea Legislativa	93	103	106	107	125	144	183
0.2 Contraloría General	87	88	89	129	152	161	229
<b>II. PODER EJECUTIVO</b>	<b>22475</b>	<b>23751</b>	<b>26620</b>	<b>27714</b>	<b>27764</b>	<b>31950</b>	<b>36684</b>
0.5 Presidencia de la República	80	75	112	254	258	215	300
0.6 Ministerio de Gobernación	2359	2317	3487	3456	3553	4476	5013
0.7 Ministerio de Relaciones Exteriores	87	91	93	106	90	123	237
0.8 Ministerio de Seguridad Social	2172	2175	2181	2123	2349	2739	3024
0.9 Ministerio de Hacienda	1676	1683	1925	1832	1875	1883	1422
1.0 Ministerio de Agricultura y Ganadería	434	365	598	568	597	685	1074
1.1 Ministerio de Industria y Comercio	-	41	64	232	215	216	282
1.2 Ministerio de Transportes	4404	4467	4052	4424	3560	3853	5022
1.3 Ministerio de Educación	10248	11506	12936	13515	14086	16520	188808
1.4 Ministerio de Salubridad	857	859	917	927	922	955	1050
1.5 Ministerio de Trabajo	158	172	263	270	259	285	276
1.6 Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	-	-	-	-	-	-	176
<b>III. PODER JUDICIAL</b>	<b>816</b>	<b>877</b>	<b>882</b>	<b>961</b>	<b>1000</b>	<b>1197</b>	<b>1323</b>
<b>IV. TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES</b>	<b>279</b>	<b>332</b>	<b>363</b>	<b>492</b>	<b>367</b>	<b>509</b>	<b>412</b>
<b>TOTAL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>23750</b>	<b>25151</b>	<b>28060</b>	<b>29403</b>	<b>29348</b>	<b>33961</b>	<b>38831</b>

Fuentes: Presupuestos, Gobierno Central. Planillas Gobierno Central, (únicamente para jornales). Tomado de Rafael Trejos, Empleo en el Sector Público, 1973, (Inédito).

Ahora bien, si tomamos el empleo del conjunto del sector público, incluyendo tanto al Gobierno Central como las instituciones autónomas, y distinguiendo los tres sectores que nos presenta el Cuadro 4, veremos que el sector social participa en un altísimo porcentaje del conjunto del empleo del sector público. Su crecimiento en el período es algo mayor que el crecimiento del total del empleo público. Por otra parte, el sector que experimenta el más grande incremento es el de electricidad, gas y agua, el cual, entre los rubros comprendidos en el sector económico, es el que más hondas repercusiones acarrea sobre las condiciones de vida de la población.

El desarrollo relativo que en Costa Rica han alcanzado los servicios públicos en lo tocante a la seguridad social, educación y salud, y la atención que los gobiernos le han dispensado en los últimos 25 años, revela que la tradición "benefactora" del Estado costarricense, aludida en las primeras páginas de este capítulo, lejos de desvanecerse, se ha reafirmado. En el capítulo que sigue trataremos en forma algo más detenida las políticas pertinentes. Por ahora nos contentamos con una caracterización global del Estado benefactor e integrador.

Queremos subrayar el término "integrador" que empleamos. En efecto, no se trata de que el Estado despliegue una mera acción asistencial y "caritativa". Un rasgo destacado del carácter del Estado costarricense es su afán de incorporar y organizar la base social en torno a ciertas instituciones. Sin embargo, esta incorporación e integración se hará dentro de moldes bien específicos, respecto de los cuales se adelantarán algunas hipótesis.

Interesa destacar que la organización sindical cobra un singular auge durante las décadas del 30 y del 40. La "Revolución del 48" significa una crisis y verdadera liquidación de la estructura sindical que se había construido durante dos décadas. Exceptuando los sindicatos bananeros, se puede afirmar que sólo a partir de la expansión del aparato del Estado se logra construir una nueva organización sindical, que surge a fines de la década del 50 y se consolida durante la siguiente. Actualmente el sector bananero y el público son los únicos que tienen autonomía y capacidad de presión. El primero de ellos, además está decirlo, está lejos de apoyar al P.L.N.; por el contrario, es el que opone mayor resistencia al sistema.

Sin embargo, la organización de la base social conducida y controlada de arriba, juega, a nuestro modo de ver, un papel trascendental en el modelo político costarricense. En la caracterización social de Costa Rica se ha realizado una cierta descripción y evaluación de "organizaciones comunitarias" que actúan con relativo éxito en el período considerado.<sup>32/</sup> Nos cabe recordar aquí que ellas cubren el campo de la juventud (los Club 4-S, el Movimiento Nacional de Juventudes y el Movimiento Scout), el campo deportivo, el campo de nutrición y salud, el campo de la educación y el campo de la agrupación vecinal (las Juntas Progresistas y el Desarrollo Comunal, DJNADECO). Hemos considerado aquí los rubros más importantes en que participa el Estado a través de instituciones suyas que tienen como fin específico la organización de la comunidad.

Esta organización se apoya en una filosofía participativa que entiende que los problemas sociales se solucionan en la medida en que concurren dos fuerzas diferentes: el Estado, con su capacidad resolutoria, y la comunidad

<sup>32/</sup> Ver: Opazo, Andrés, Caracterización Social de Costa Rica, Proyecto Estrategias.



Cuadro IV-4

PARTICIPACION SECTORIAL EN EL EMPLEO DEL SECTOR PUBLICO  
(En porcentajes)

	1962	1972	Tasa de crecimiento
<b>I. SECTORES SOCIALES</b>	<u>56.1</u>	<u>58.6</u>	<u>6.3</u>
a) Educación	32.3	32.1	5.9
b) Salud, seguridad y asistencia social	16.3	19.7	7.9
c) Vivienda y planeamiento urbano y rural	7.5	6.8	4.8
<b>II. SECTORES ECONOMICOS</b>	<u>23.7</u>	<u>23.5</u>	<u>5.8</u>
a) Agropecuario, Industria y comercio	3.2	4.4	9.4
b) Electricidad, gas y agua	1.9	3.1	11.6
c) Transporte y almacenaje	12.7	8.7	1.9
d) Establecimientos financieros	5.9	7.3	8.2
<b>III. OTROS SERVICIOS</b>	<u>20.2</u>	<u>17.9</u>	<u>4.6</u>
Servicios públicos generales	20.2	17.9	4.6
<b>TOTAL EMPLEO SECTOR PUBLICO</b>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>5.9</u>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978.

organizada, para hacer presente sus necesidades. La Alianza para el Progreso impulsó fuertemente estas formas organizativas que florecen en Costa Rica. De esta manera, se satisface en forma aparentemente adecuada la necesidad que experimenta el grupo dominante, inspirado en principios progresistas y apoyado internacionalmente por la social democracia, el cual después de haber liquidado o neutralizado la organización espontánea y propia de los trabajadores, debe buscar alguna alternativa de participación que sea controlada y que armonice y concilie las demandas de sectores muy diferentes.

Hemos caracterizado al Estado costarricense mediante la elaboración de un modelo que conjuga tres elementos, su ingerencia en las actividades económicas y sociales, la descentralización administrativa y su intento de organización e integración de la base social. El proyecto social y político elaborado e implementado por el P.L.N. exige un Estado altamente participante en la vida social, pero que debe dar cabida a las actividades privadas haciéndolas operar en su propio seno. Participación y descentralización deben ir de la mano.

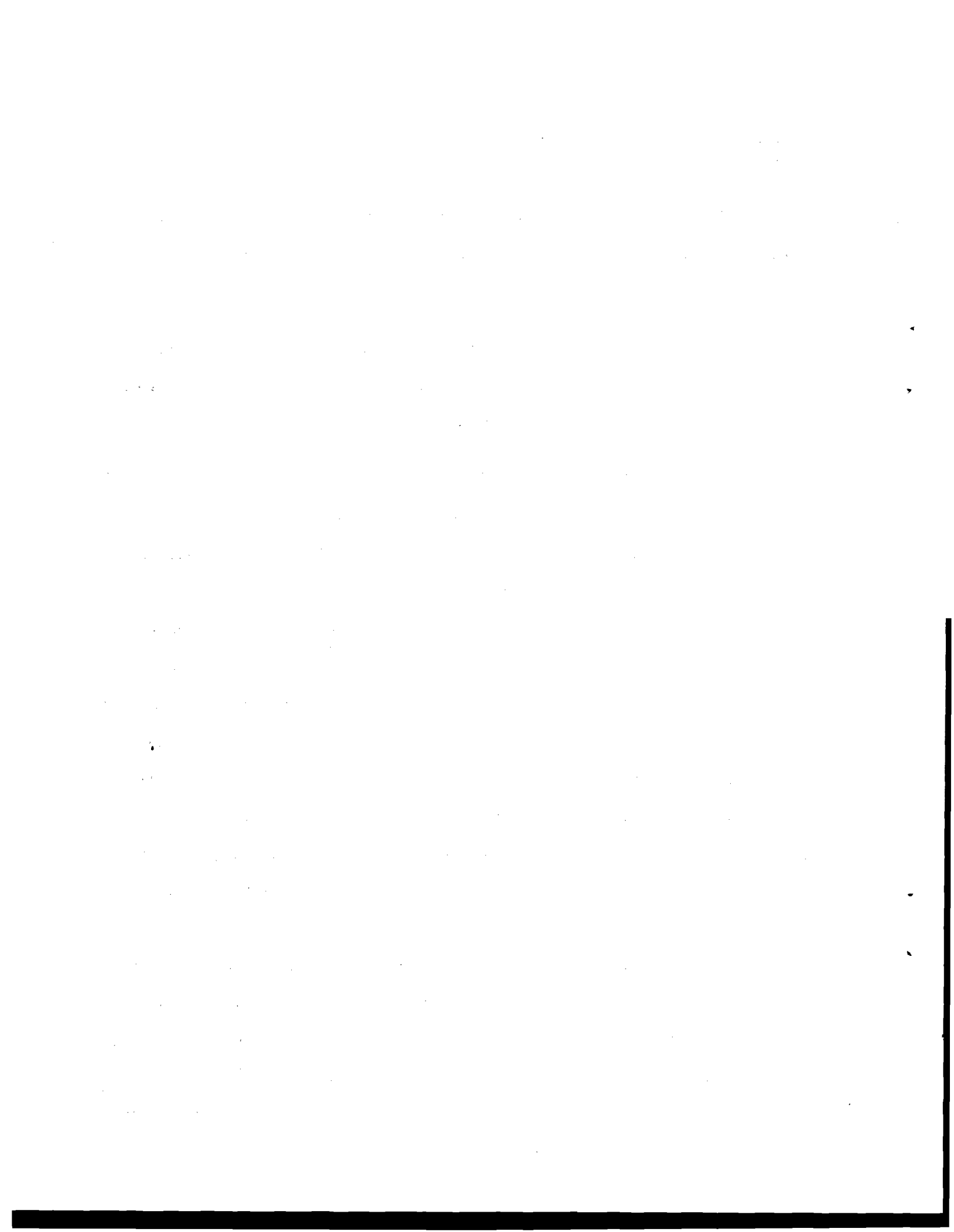
Esta es la manera como puede materializarse en una estructura organizativa un sistema en que las líneas de decisiones que ~~descienden~~ desde la cúspide del poder puedan encontrarse con las solicitudes y reivindicaciones en donde la base social se aglutina institucionalmente de acuerdo a directrices legalmente establecidas. En síntesis, es este Estado, que integra a la sociedad desde arriba, el que necesita ser descentralizado a fin de intervenir en distintos aspectos de la vida económica y social, sin entrar en conflictos profundos con los intereses de los sectores dominantes. La dirigencia del P.L.N. sus cuadros intelectuales y técnicos, alternan con los representantes de los sectores tradicionalmente dominantes en distintas esferas del aparato estatal.

El Estado, por lo tanto, puede ser considerado no sólo en abstracto sino concretamente en el caso costarricense, como la resultante de un complejo juego de fuerzas que se ciñen a ciertos cánones que han sido previamente definidos. La clase dominante no puede actuar a su antojo, como lo hace en otros países de América Latina y de la región centroamericana. Tiene que respetar un cierto juego de alianzas que ha logrado establecer la clase media al amparo del P.L.N. En las contradicciones entre los sujetos de esta alianza (la

burguesía con intereses diferenciados y no siempre armónicos y las capas medias) juega un cierto papel el movimiento popular que a través de sus vanguardias condiciona su apoyo a uno de los sectores (generalmente las capas medias o la burguesía progresista representadas en Liberación Nacional).

Si el Estado ofrece un campo abierto para este juego de fuerzas, resulta muy lógico que allí se impongan las presiones de los más fuertes y que el Gobierno de Costa Rica mismo, institucionalmente, deba ser muy sensible a estas presiones, tanto internas como externas.

En suma, el modelo político liberacionista, que se ha revelado muy eficaz en Costa Rica por el hecho de prolongarse por más de un cuarto de siglo, resulta una buena alternativa para los intereses de la clase dominante interna, y quizás particularmente para las pretensiones del capital monopólico. Incluso, la política económica, y probablemente la propia política social llevada a cabo por el P.L.N., manifiesta una alianza (transparente en lo económico) con este capital monopólico y transnacional. Este ha penetrado sin mayor obstáculo en la economía, en particular en la industria, amparado en el irrestricto respeto y respaldo otorgado por el Estado a la iniciativa privada. Sin embargo, la política social-demócrata, a nuestro juicio, ha impedido que el capital monopólico implante el modelo represivo y marginalizante que ha logrado imponer en otros países de América Latina, al desarrollar desde el Estado una organización integradora de la base social. Los afanes reformistas aparecen, entonces, plenamente acordes con los intereses privados, dentro de un modelo que se cuida de refrenar cualquier indicio de agudización de la lucha social; esta lucha atenta claramente contra la persistencia del modelo, de allí que se formulen continuas preocupaciones e inquietudes por disminuir la llamada "brecha social" que, porfiadamente, según lo reconocen políticos y analistas sociales liberacionistas, tiende a ampliarse.



## V. EL MODELO ECONOMICO Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES

Entre 1950 y 1967 la economía costarricense experimenta cambios muy importantes. Hasta alrededor de 1960 predomina una estructura productiva de carácter fundamentalmente agro-exportador basada en la producción de café y de banano. La importación de bienes de consumo era decisiva ante la falta de diversificación productiva. A partir de 1960 se comienzan a manifestar importantes cambios que afectarán en forma diferenciada a los distintos sectores sociales. Trataremos de dar cuenta de este fenómeno en las páginas que siguen.

El crecimiento económico y la modernización social se muestran como un proceso dinámico entre 1950 y 1957. El impulso está dado por el valor de las exportaciones debidas a un excepcional precio del café que alcanza en ese período a \$1.35 por Kg., descendiendo entre 1958 y 1962 a \$0.93. Este producto representa alrededor de 1950 el 45 por ciento del valor total de las exportaciones, incrementando su importancia hasta llegar a un 53 por ciento en 1960. El banano disminuye en la década su participación porcentual de alrededor del 30 por ciento al 23 por ciento. Ambos productos en conjunto contribuyen en 1950 con más del 75 por ciento del valor de las exportaciones, porcentaje que se mantiene en 1960.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Datos de la Dirección General de Estadística y Censos.

La economía del país reposa en el cultivo del café y del banano; es, por lo tanto, dependiente en alto grado del comercio exterior. Las importaciones alcanzan durante el período a un 33 por ciento del producto interno bruto.

Decíamos que entre 1950 y 1957 la economía costarricense experimenta un gran crecimiento debido al alto precio del café. La expansión en superficie cultivada y los cambios tecnológicos introducidos se traducen en un incremento sustancial de los volúmenes exportados (casi se triplica en 1960).

La caída de los precios del café en 1957 no repercute muy desfavorablemente sobre el sector público; fuera de que el impacto se produce con un cierto desfase en el tiempo, el fenómeno se compensa en parte por el aumento del volumen exportado y en parte por el surgimiento de nuevos productos agropecuarios de exportación.

Durante la década del cincuenta comienza una participación, que será posteriormente muy significativa, del ganado y de la caña de azúcar en las exportaciones. En 1960 el ganado llega a participar en un 5.6 por ciento del valor de las mismas y la caña alcanza a un 2.2 por ciento. Otros productos de exportación ascienden en conjunto a un 15 por ciento.

El dinamismo económico se debe en gran parte al sector agrario. La mayor parte de la población se sitúa en las zonas rurales, no existiendo condiciones para una demanda suficiente de fuerza de trabajo en las áreas urbanas. La industria se limita a labores de transformación de productos de origen agropecuario, siendo considerable en otros campos el peso de la actividad semi-artesanal.

A pesar del carácter todavía bastante tradicional de la economía costarricense, el Estado ya desempeña tareas cada vez más importantes, dentro de los lineamientos económicos que se diseñan en el proyecto político liberacionista. Fuera del campo de los servicios sociales (educación, salud, seguridad social), comienza a jugar un papel destacado en la producción de energía, en la infraestructura y en la distribución y control del crédito (nacionalización bancaria). Las instituciones del Estado se desarrollan y multiplican, aumentando considerablemente su capacidad de empleo.

En suma, durante esta década el modelo agro-exportador tradicionalmente imperante, luego de dar el máximo de sí mismo por la bonanza cafetalera de los primeros siete años, comienza a mostrar los signos de su agotamiento. El descenso de los precios, unido a la presión desarrollista e industrialista que existe en el área centroamericana y que se encauza hacia la conformación de un mercado integrado como condición de la industrialización, termina por imponer un cambio de orientación, requiriendo transformaciones en la estructura productiva.

Pese a todo, puede considerarse que la década del cincuenta representa para la economía costarricense un período de gran crecimiento y de progreso económico-social, que beneficiará, como veremos más adelante, en primer lugar a las capas medias urbanas.

### 1. Redefinición del Modelo Económico

La década del sesenta está marcada por cambios muy importantes en la estructura productiva. La envergadura de estos cambios es lo que permite concluir que, a pesar del peso relativo del sector agropecuario en la economía, se

redefine el modelo económico tradicional. El papel de la industria y del capital extranjero comienza a ser cada vez más decisivo, lo cual va a desencadenar transformaciones manifiestas en otros sectores de la economía.

Los factores fundamentales de dinamización económica y de modernización del antiguo modelo son, a nuestro juicio:

- a) La diversificación y expansión de la producción agropecuaria, particularmente de exportación.
- b) La industrialización y la formación del Mercado Común Centroamericano.
- c) La transformación del Estado y el papel del sector público.
- d) La penetración del capital extranjero en nuevos sectores de la economía.

La acción conjunta y combinada de estos factores ha permitido la extraordinaria modificación de la estructura económica que se percibe durante la década del sesenta. Tal modificación ha repercutido en forma muy intensa y diferencial en los sectores sociales, incorporando a algunos a los beneficios de la modernización y rezagando a otros que no encuentran cabida en el nuevo modelo.

A. La diversificación y expansión de la producción agropecuaria

La evolución de la demanda externa por productos agropecuarios se muestra muy favorable en la segunda mitad de la década del sesenta. La tasa de crecimiento anual del valor de las exportaciones agropecuarias asciende entre 1966 y 1972 a un 11.2 por ciento. Veremos el comportamiento de los productos más importantes.



Cuadro V-1  
EXPORTACIONES TOTALES POR SECTOR DE ORIGEN

Rubro	1966 (En millones de dólares)	1972	1966-1972 Tasa de crecimiento anual (en porcentaje)
1. Bienes agropecuarios	<u>105.8</u>	<u>200.0</u>	<u>11.2</u>
1.1 Café	52.6	77.7	6.7
1.2 Banano	29.2	75.8	17.3
1.3 Azúcar	8.7	12.6	6.4 <sup>b/</sup>
1.4. Carne vacuna	5.5	27.9	31.1
1.5 Otros agropecuarios	9.8	6.0	-7.8
2. Bienes manufacturados <sup>a/</sup>	<u>29.9</u>	<u>74.0</u>	<u>16.3</u>
TOTAL	<u>135.7</u>	<u>274.0</u>	<u>12.4</u>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

a/ Excluye café, azúcar y carne vacuna.

b/ Entre 1965 y 1971 la tasa llegó a un 18.5 por ciento.

a) El café.

Entre 1962 y 1966 se vive una seria crisis causada por las erupciones del volcán Irazú. El volumen físico exportado, que había aumentado violentamente entre 1958 y 1962, desciende aunque el precio internacional se recupera. Sin embargo, a partir de 1966 la producción se expande, creciendo el volumen físico exportado a un ritmo de 7.5 por ciento anual entre 1966 y 1972. La oscilación de los precios muestra una tendencia levemente alcista, con lo que el valor de las exportaciones se eleva de 52.6 millones a 77.7 millones de colones.

La producción cafetalera tiene una importancia decisiva en la generación de divisas para el sector público. Además, su organización y dinámica productiva conlleva implicaciones sociales, lo que nos lleva a detenernos un poco en ellos.

La extensión de la superficie plantada de café no se incrementa mucho entre 1963 y 1973 a nivel nacional. De 35.390 manzanas se pasa a 37.757. Sin embargo, a nivel provincial la expansión es grande en Alajuela (8.500 manzanas), y en Puntarenas (5.300 manzanas), debiéndose a la incorporación de nuevas zonas, en el norte y en el sur respectivamente. San José presenta un leve incremento, reduciéndose la superficie plantada en Heredia y en Cartago (Cuadro 2).

En Alajuela y en Puntarenas se aprecia un aumento del tamaño medio de las fincas cafetaleras, facilitado por la expansión territorial del producto. En Cartago y en Heredia se observa, por el contrario, una cierta parcelación de las fincas, al aumentar su número y disminuir su superficie.

Si nos detenemos a analizar los volúmenes de producción según el tamaño de las fincas, veremos que la actividad cafetalera reposa principalmente en la mediana propiedad. El 18 por ciento de la producción nacional se realiza en fincas menores de 5 hectáreas. El 44 por ciento en fincas de tamaño comprendido entre 5 y 50 hectáreas. El 12.6 por ciento en fincas de 50 a 100 hectáreas, y sólo un 9.8 por ciento en fincas mayores de 500 hectáreas (cuadro 3). Llama la atención el aporte del minifundio (18 por ciento) referido al de la gran empresa capitalista, que en Costa Rica, y para el caso del café, se encuentra ciertamente a partir de 100 hectáreas (25.7 por ciento). La mediana propiedad (entre 5 y 100 hectáreas) contribuye con un 52.6 por ciento de la producción total.

Esto debe tomarse en cuenta a propósito de la difusión social de los beneficios del auge cafetalero. Sin embargo, el procesamiento del café es la actividad que media entre la producción y la comercialización en el mercado internacional, siendo los beneficiadores del producto los que captan una parte sustancial de los ingresos.

Cuadro V-2

## CAFE: EXTENSION PLANTADA Y NUMERO DE FINCAS

Provincia	Datos Preliminares del Censo Agropecuario de 1973 <sup>b/</sup>		Datos del Censo Agropecuario de 1963 <sup>c/</sup>	
	Número de fincas	Extensión plan- tada en manzanas <sup>c/</sup>	Número de fincas	extensión plan- tada en manzanas <sup>c/</sup>
San José	12.447	37.757.2	11.168	35.390.2
Alajuela	8.542	42.207.3	8.448	33.731.4
Cartago	3.294	-19.014.4	3.068	20.302.6
Heredia	2.878	-13.867.7	2.445	15.996.0
Guanacaste	-1.111	- 2.863.0	1.988	3.853.3
Puntarenas	-2.021	-11.687.8	2.079	6.336.1
Limón	- 299	865.6	579	767.9
Fincas menores de 1 manzana <sup>a/</sup>			5.000	3.186.0
Total del país	30.642	128.263.0	34.775	119.564.0

Fuente: Caracterización Económica de Costa Rica, R. Carcanholo.

a/ Los datos del Censo Agropecuario de 1963 no incluye las fincas menores de 1 manzana, cuyo número fue estimado por la Oficina del Café en 5.000; la extensión de esas fincas sí aparece en el Censo de 1963 en un solo dato: 3.196 manzanas.

b/ Incluye todas las fincas, aun las menores de 1 manzana.

c/ Incluye café en edad y en no edad de producción.

A pesar de los incrementos en volúmenes y en valor de la producción cafetalera, su participación en el total de las exportaciones disminuye desde 1960 a 1973 de un 53 por ciento a un 27 por ciento, lo cual revela un desarrollo muy dinámico de otros productos de exportación.

b) El Banano

Hasta 1967 este producto manifiesta algunas señales de estancamiento. La United Fruit Company inicia sus actividades en Costa Rica en 1899. El monopolio de exportación se acaba en 1956 con la instalación de la Standard, la cual en 1962 inicia la compra de fruta a productores nacionales. Dos subsidiarias de otras empresas transnacionales se establecen en 1965, Bandeco y Cobal.

Solamente en 1973 se inscribe legalmente la Asociación Bananera Nacional (ASBANA) que congrega a empresarios nacionales del banano. La producción de la fruta se realiza, por lo tanto, en base a grandes fincas que en gran parte son de compañías extranjeras.

El incremento de la producción y exportación se da en términos espectaculares a partir de 1968. En 1960 el valor de las exportaciones bananeras asciende a 20 millones de dólares y se incrementa paulatinamente hasta 1967 cuando alcanza la cifra de 30,9 millones. En 1968 ya produce 42,7 millones, elevándose en 1972 a la cantidad de 82,8 millones. En la década el valor de las exportaciones se cuadruplica. Dentro de un período de gran expansión de las exportaciones, el banano aumenta su participación del 23 por ciento al 27 por ciento.

Este gran dinamismo se debe en parte a las compañías extranjeras que intensifican sus esfuerzos productivos llevando al país a ocupar un lugar destacado en la producción mundial de banano y, en parte, a la acción de ASBANA que recibe un fuerte apoyo estatal.

Cuadro V-3

COSTA RICA: PRODUCCION DE CAFE: NUMERO DE EXPLOTACIONES AGRICOLAS Y PRODUCCION TOTAL, (toneladas), SEGUN EXTENSION EN HECTAREAS DE LAS EXPLOTACIONES

Extensión	N° de explotaciones	Producción total. (ton)	Porcentaje acumulado	Prod. Prom. por explot.
Total	32.353	36.920,512	-	11.41
Explotaciones s/tierra*/	3	2,120	-	707
Explotaciones c/tierra	32.350	36.918.392	-	-
Menos de 0.2	2.474	117,433	032	047
0.2 a menos 0.5	1.877	192,641	084	103
0.5 a menos de 1	3.546	658,819	262	186
1 a menos de 2	4.042	1.342,406	626	332
2 a menos de 3	3.379	1.736,909	1.096	514
3 a menos de 4	1.754	1.181,345	1.416	674
4 a menos de 5	1.855	1.436,117	1.805	774
5 a menos de 10	4.401	4.614,805	3.055	1.049
10 a menos de 20	3.485	4.710,754	4.331	1.352
20 a menos de 50	3.385	6.696,204	6.145	1.978
50 a menos de 100	1.283	4.665,299	7.409	3.636
100 a menos de 200	521	3.324,600	8.310	6.381
200 a menos de 500	265	2.562,078	9.004	9.668
500 a menos de 1000	51	2.492,990	9.679	48.882
1000 a menos de 2500	26	809,199	9.898	31.123
2500 o más	6	376,792	10.000	62.799

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos. Censo Agropecuario de 1973.

\*/ Se refiere a las explotaciones agrícolas que reportaron una producción de café durante el año pero que en el día del censo no disponían de ninguna extensión de terreno en su posesión.

Las repercusiones económicas y sociales de la exportación de la fruta se canalizan principalmente a través de los ingresos fiscales. Su participación en términos de empleo también es importante, generando allí salarios más altos que los predominantes en el sector agropecuario, y equivalentes a los industriales (570 colones mensuales como salario mínimo).

c) La carne y la caña de azúcar.

Estos son los productos que mayormente han contribuido a la diversificación de las exportaciones agropecuarias durante la década. La causa de este fenómeno debe encontrársela en las condiciones favorables del mercado internacional.

La evolución de la carne es bastante espectacular. Entre 1960 y 1973 el valor de las exportaciones sube de 4.6 millones de dólares a 26.7 aumentando su participación en las exportaciones del 5.6 por ciento al 10.4 por ciento. La situación de la caña es similar aunque con valores más bajos. En términos de valor sube de 1.8 millones a 10.8 en 1973, representando una participación ascendente del 2.2 por ciento al 4.2 por ciento. En conjunto ambos productos constituyen casi el 15 por ciento del valor total de las exportaciones.

La expansión de la carne se debe en buena parte a una favorable política crediticia por parte del Estado que, como veremos más adelante, orienta hacia ese sector (por ejemplo en 1972) un volumen de crédito superior al que recibe toda la actividad agrícola en su conjunto. En términos sociales el privilegio de la ganadería de carne ha ocasionado una drástica reducción del empleo rural en las zonas en que se ha implantado (Guanacaste).

En cuanto a la producción cañera, su producción ha intensificado la organización capitalista de la agricultura, cambiando las relaciones sociales en importantes zonas de Guanacaste, Alajuela y Cartago.

En resumen, la diversificación e intensificación de la actividad agropecuaria, con la rápida modernización que la ha acompañado, fuera de los efectos económicos favorables que ha manifestado en términos del incremento de las exportaciones, ha acarreado consecuencias importantes en el campo de la transformación social. Esta ha sido estimulada por una expansión de la infraestructura de transportes y ha expandido las relaciones comerciales en zonas anteriormente no bien incorporadas a la economía nacional. Las labores campesinas de tipo tradicional se han visto alteradas por las relaciones salariales y de mercado, con lo cual el proceso de modernización económica, preñado de consecuencias sociales y culturales, ha penetrado nuevas zonas rurales. Conjuntamente se ha desarrollado un proceso, intenso en algunas partes, de emigración de las áreas rurales, que ha contribuido al cambio en el peso relativo de los sectores sociales.

#### B. La Industrialización y el Mercado Común Centroamericano

Hasta 1960 la estructura industrial costarricense presenta una fisonomía tradicional, en donde la pequeña empresa y la industria artesanal de tipo doméstico predominan dentro de las ramas de actividad manufacturera. La artesanía ocupaba a más de la mitad de la población empleada en el sector. La mayor parte de la demanda de bienes manufacturados era abastecida por productos importados de fuera del área centroamericana. No se había iniciado aún un proceso de sustitución de importaciones, ni siquiera en las líneas consideradas

habitualmente como fáciles (alimentos, textiles, vestuarios, cueros, calzado, etc.).<sup>2/</sup>

Durante la década del sesenta, en particular a partir de 1963, momento en que Costa Rica ingresa al Mercado Común Centroamericano, la situación se va a alterar profundamente.<sup>3/</sup> Fuera de la posibilidad de acceso a un mercado integrado a nivel regional, existe otro factor que favorece el salto hacia la industrialización. Nos referimos al crecimiento de la economía costarricense y, por lo tanto, del ingreso nacional, debido principalmente a las favorables condiciones del mercado internacional que prevalecen durante la mayor parte de la década del cincuenta. Tal crecimiento del ingreso nacional, que se acompaña de una expansión de las capas medias urbanas, determinó una considerable ampliación del mercado interno, sin lo cual la industria no hubiese podido establecerse.

La industria se implanta en Costa Rica, estimulada, además, por la entrada profusa del capital externo, particularmente norteamericano. Algunos indicadores nos muestran este desarrollo: en 1960 la industria proporciona solamente el 14 por ciento del Producto Interno Bruto. En 1972 alcanza al 18 por ciento. Para interpretar esta evolución hay que considerar que la agricultura desciende del 26 por ciento al 19 por ciento en términos de generación del P.I.B.<sup>4/</sup> Por

<sup>2/</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978. OFIPLAN Diagnóstico. pág. 15.

<sup>3/</sup> No obstante lo dicho, la política de incentivo de la actividad industrial se remonta hasta 1950, pero sus efectos todavía no son significativos.

<sup>4/</sup> Recordamos que el P.I.B. se incrementa en un 172 por ciento, es decir, casi se triplica.



otra parte, el consumo industrial de energía eléctrica se expande entre 1950 y 1960 en un 177 por ciento y entre 1960 y 1972 en un 762 por ciento.

Desde el punto de vista de la diversificación de la estructura productiva es interesante considerar el papel que comienza a jugar la industria en las exportaciones. En 1966 se exportan 29.9 millones de dólares en productos manufacturados, que equivalen al 22 por ciento del valor total de las exportaciones. En 1972 se exportan 74 millones, que ascienden al 27 por ciento del total. Prácticamente la totalidad de las exportaciones de bienes manufacturados se destinan al Mercado Común Centroamericano.

En cuanto a la participación de la industria en la generación del empleo, la Oficina de Planificación Nacional estima que entre 1963 y 1972 el sector manufacturero expandió la ocupación de 43.200 a 68.000 personas empleadas, lo que representa un incremento del 57 por ciento. Sin embargo, en términos de la participación del empleo industrial en el total de la P.E.A., la ganancia es bastante débil, pasando de un 11.46 por ciento a un 12.63 por ciento.<sup>5/</sup> Los niveles de ingreso de los trabajadores manufactureros son levemente superiores al promedio del sector privado, ascendiendo a 560 colones mensuales, frente a un promedio de 526 para el total de la actividad privada.

Dentro de la industria, la rama de alimentos, bebidas y tabaco continúa siendo la preponderante. Participa en 1967 con el 50 por ciento del producto interno bruto generado por el sector, descendiendo en 1972 sólo en 2 puntos. Le

<sup>5/</sup> Lo que presumiblemente ha cambiado es el carácter de los trabajadores industriales que dejan de ser fundamentalmente artesanos para convertirse en obreros industriales. Esto puede apreciarse en el cambio de la proporción de trabajadores por patrón que se discute más adelante.

sigue en importancia la rama de derivados del caucho, del petróleo y productos químicos, que colabora con un 13 por ciento y un 14 por ciento del P.I.B industrial en los dos momentos considerados. Los textiles, cuero, calzado y vestuario, y la rama de metal mecánica se sitúan en un tercer lugar con un 9 por ciento, aunque esta última se incrementa hasta llegar a un 11 por ciento en 1972 (Cuadro 4).

El desarrollo industrial entre 1962 y 1972 quizás puede visualizarse mejor a través de un indicador como la tasa de crecimiento anual de la oferta y la demanda de bienes industriales. El cuadro 5 nos ofrece la información según ramas de actividad. Puede verse ahí que en el período el valor bruto de la producción se incrementa a una tasa de más del 10 por ciento anual. Las exportaciones de bienes manufacturados lo hacen a una tasa del 25 por ciento. Las importaciones crecen al 11.5 por ciento anual y la demanda interna al 9.7 por ciento. El mayor incremento de la producción se encuentra en la rama de productos químicos y derivados del caucho y el petróleo y en la metal-mecánica. Estas mismas ramas incrementan la exportación en mayor grado, al mismo tiempo de crecen en términos de la demanda interna.<sup>6/</sup>

<sup>6/</sup> Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las cifras de exportaciones consideradas expresan el valor bruto de la producción y no el valor agregado de la industria nacional. Esta utiliza materia prima importada de fuera del área centroamericana, con un alto grado de elaboración, lo que hace que con frecuencia el proceso realizado en el país se limite a pequeñas transformaciones del material importado y otras a un simple ensamblado o empaque.

Cuadro V-4

PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR INDUSTRIAL A PRECIOS  
CONSTANTES POR RAMA DE ACTIVIDAD

Rama de Actividad	Participación en el PIB		Tasa de crecimiento anual
	1967	1972	1967-1972
	En porcentaje		
1. Alimentos, bebidas y tabaco	50	48	5.6
2. Textiles, cuero, calzado y vestuario	9	9	6.4
3. Madera y muebles	10	8	2.6
4. Papel, productos de papel e imprenta	4	5	8.9
5. Derivados del caucho, químicos y derivados del petróleo	13	14	14.9
6. Minerales no metálicos	5	5	6.9
7. Metal-mecánica	9	11	9.0
Total industria manufacturera	100	100	7.1

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro V-5

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA OFERTA Y DEMANDA DE BIENES INDUSTRIALES POR RAMA DE ACTIVIDAD EN EL PERIODO 1963-1972 A PRECIOS CORRIENTES

Rama de actividad	Valor Bruto del Producto	Exportaciones	Importaciones	Demanda interna
	En porcentaje			
1. Alimentos, bebidas y tabaco	8.2	17.5	2.7	6.6
2. Textiles, cuero, vestimenta y calzado	10.0	36.0	9.6	9.0
3. Madera y muebles	7.4	16.9	14.1	7.0
4. Productos de papel e imprenta	11.2	31.0	12.9	11.7
5. Productos químicos, del caucho y derivados del petróleo	18.8	49.0	11.8	12.5
6. Minerales no metálicos	15.7	17.4	5.8	11.2
7. Metal-mecánica	18.2	65.0	13.6	13.7
Total	10.3	25.0	11.5	9.7

Fuente: OFIPLAN.

En suma, el proceso de industrialización en Costa Rica y en la región cen-  
troamericana se manifiesta en una expansión de las ramas correspondientes a  
bienes intermedios y a la industria metal-mecánica, aumentándose la demanda in-  
terna y externa por estos bienes. No obstante, la producción industrial sigue  
estando casi en un 60 por ciento basada en alimento, bebidas, textiles, calza-  
do y vestuario. Dentro de este contexto se observa un incremento notable de la  
importación de bienes manufacturados; debido al peso que tiene la importación  
de maquinaria y equipos para la industria, este crecimiento es superior al de  
la demanda interna por estos bienes (tasa anual de 11.5 y de 9.7 respectiva-  
mente). Este fenómeno manifiesta que la dependencia del comercio exterior no  
se ha superado, sino que, por el contrario, se ha intensificado aun más.

Puede sostenerse que la expansión global de la economía costarricense, de-  
bida principalmente al incremento de las exportaciones agropecuarias, posibi-  
litó el desarrollo industrial. El producto interno creció a razón de un 6 por  
ciento anual, lo cual duplica el tamaño del mercado interno en 12 años; la in-  
dustria, activada por este crecimiento, colabora a expandirlo aun más, al par-  
ticipar en mayor medida en la generación del producto. Esto significa no sola-  
mente una expansión del mercado sino un cambio en los patrones internos de con-  
sumo. Un número considerable de productos nuevos, o que antes eran consumidos  
por sectores muy reducidos, se han introducido en el mercado nacional. Los sec-  
tores medios urbanos se han favorecido con la extensión del consumo de bienes  
más elaborados, ~~sobre todo~~ de bienes durables, y han brindado una importante ba-  
se para la formación de un mercado nacional más diversificado.

Para explicar el desarrollo industrial es necesario considerar junto con esta ampliación del mercado interno la creación de un importante mercado regional integrado, como es el Mercado Común Centroamericano (M.C.C.A.).

Costa Rica ingresa al M.C.C.A. en 1963. En ese año las exportaciones a centroamérica ascendían sólo a 3.9 millones de dólares (un 4 por ciento del valor total de las exportaciones). En 1967 ya la situación ha cambiado, las exportaciones al área integrada se elevan a 26.9 millones, equivalentes a un 18.8 por ciento del total exportado. En 1971 éstas llegan a una cifra de 47 millones constituyendo el 21 por ciento del total. Estas exportaciones están compuestas casi en su totalidad por productos manufacturados.

La formación del M.C.C.A. consistió principalmente en el establecimiento de una zona de libre comercio y en la fijación, por parte de los países participantes, de un arancel uniforme de aduanas. El objetivo era la promoción de una industrialización sustitutiva de importaciones, a través de la ampliación del mercado y de la fijación de una fuerte protección arancelaria común.

Tuvo como efecto la instalación en Costa Rica de empresas mayores, filiales de compañías extranjeras, y la ampliación de la capacidad productora de otras antes establecidas que se orientaron a producir para el área centroamericana. A estas empresas se les garantizaba un mercado y una protección arancelaria, fuera de otros privilegios (principalmente de tipo impositivo). Por otra parte, se les limitaba su esfera de acción con la exigencia de requisitos técnicos en cuanto al tamaño de las plantas, los precios, los abastecimientos y la calidad. De esta manera, lo que se ha creado, en el fondo, es un complejo de monopolios regulados dentro de un mercado integrado. En este proceso, la intervención de los Estados ha sido determinante; los acuerdos tomados a nivel

político, que se han complementado con una serie de medidas internas y con la creación de instituciones de apoyo y fomento económico, han provocado el proceso mismo de industrialización.

Recapitulando sobre la caracterización que proponemos de la industrialización en Costa Rica, podemos decir lo siguiente:

- el proceso ha significado una transformación estructural del sistema productivo; lo ha diversificado y modernizado en su conjunto a partir del impulso industrial;
- ha expandido el mercado interno y cambiado la pauta de consumo de importantes sectores sociales. Sin embargo, el factor crucial de dinamización ha sido la conformación de un mercado integrado a nivel regional;
- ha destruido progresivamente el sector tradicional o artesanal de la manufactura. Se han creado empresas de tamaño pequeño pero altamente modernizadas. Esto ha derivado en una concentración de la actividad industrial;
- se ha basado en la producción de bienes de consumo; en el caso de los bienes de consumo duradero se realizan en el país las etapas terminales de producción o ensamblaje, utilizándose para ello materias primas importadas de alto grado de elaboración;
- en el desarrollo de la industrialización, el capital extranjero ha jugado un papel de suma importancia; el otro elemento dinamizador ha sido el incremento de las exportaciones agropecuarias, algunas de ellas con un considerable grado de elaboración (caña de azúcar, café y carne de vacuno);

- por último, el proceso mencionado se ha acompañado de una gran concentración espacial de la actividad manufacturera. La industria se ha instalado en la región central del país, en torno a las ciudades de San José, Alajuela, Heredia y Cartago.

### C. La transformación del Estado y el papel del sector público

Este es otro de los elementos que han producido un enorme impacto en los cambios de la estructura económica y social de Costa Rica durante la década del sesenta.

Acerca del papel del Estado en este período se han dado algunos antecedentes en el capítulo anterior. Allí se mencionó su labor en el campo del desarrollo infraestructural, al cual el Estado dedica un porcentaje muy alto de la inversión pública. Esta inversión se aplica a la construcción de carreteras y transportes en general y a la producción de energía, a través de la Refinería Costarricense de Petróleos (RECOPE) y del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Su acción respecto del mercado de los productos agropecuarios también ha sido señalada. Asimismo el impulso dado a la industrialización a través de una cantidad de decretos, de leyes y de instituciones creadas para el desarrollo industrial. Se ha destacado la importancia que ha cobrado la redistribución del crédito mediante el control por parte del Estado del sistema bancario nacional. Ya nos hemos referido al papel determinante desempeñado por un Estado que se caracteriza por su capacidad de dirigir y coordinar la actividad productiva en su conjunto.

Por lo tanto, aceptado el liderazgo del Estado en el fenómeno de modernización económica y social y reconocido su esfuerzo de diversificación institucional necesaria para cumplir con la tarea que se propone, sería útil dar

cuenta del modo de financiamiento del sector público y de la forma como éste extrae sus recursos para orientarlos y redistribuirlos según un cierto plan de desarrollo.

La principal fuente de financiamiento del Estado la constituyen los ingresos corrientes, representados por la suma de la recaudación de impuestos, la venta de bienes, los servicios de las empresas públicas no financieras y otros ingresos obtenidos por las municipalidades y otras instituciones públicas que prestan servicios. Estos ingresos corrientes comprenden en 1972 el 75 por ciento de los ingresos totales del Estado. Ellos proceden en más de un 63 por ciento de ingresos tributarios; los ingresos de operación llegan a algo más del 28 por ciento.

En el cuadro 6 presentamos información más detallada sobre la estructura de los impuestos y su evolución desde 1962 a 1972. Llama la atención la modificación experimentada por los impuestos al comercio exterior, que representan en 1962 el 46 por ciento y que descienden en 1972 al 19 por ciento. El descenso más grande es el que muestra el impuesto a las importaciones (del 43 al 17 por ciento), revelando el privilegio concedido a la industria. Los recursos globales del Estado han sido compensados por el aumento de los impuestos sobre los ingresos, dentro de los cuales desciende levemente el impuesto a la renta, aumentando del 11.8 por ciento al 20.4 por ciento las contribuciones al Seguro Social. Se ha incrementado aun más el porcentaje de los impuestos sobre actividades internas, particularmente el que afecta al consumo de bienes y servicios, que sube del 13.8 por ciento al 33.5 por ciento en su participación en el total de los ingresos del sector público.



## Cuadro V-6

## COSTA RICA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Conceptos	1962	1972
1. Impuestos sobre los ingresos	28.4	36.9
- sobre la renta y utilidades	16.6	15.6
- contribuciones al Seguro Social	11.8	20.4
- contribución patronal Banco Obrero	-	0.9
2. Impuestos sobre el patrimonio	5.2	4.7
- a la propiedad	4.5	4.4
- transmisión gratuita de bienes	0.7	0.3
3. Impuesto sobre el comercio exterior	45.9	18.9
- a las importaciones	43.5	17.4
- a las exportaciones	2.4	1.5
4. Impuestos sobre las actividades internas	20.5	39.5
- consumo de bienes y servicios	13.8	33.5
- actividades económicas	4.6	3.1
- a los actos legales	1.7	1.5
- otros impuestos internos	0.4	1.4
Total	100.0	100.0

Fuente: OFIPLAN.

La evolución muestra una regresividad creciente del sistema tributario, en donde los impuestos indirectos se incrementan a costa de los directos.<sup>7/</sup> Según la Oficina de Planificación Nacional, inciden en el carácter regresivo de los impuestos, de la baja tributación de los empresarios privados y la excesiva liberalidad en la concesión de exoneraciones de derechos de importación y en impuestos sobre la renta, el trato preferencial concedido a las empresas extranjeras mediante contratos-ley y la formación de sociedades anónimas con acciones al portador.

<sup>7/</sup> Ver: Tristán, M.V., Armonización Tributaria Centroamericana. San José, Costa Rica, 1973.

El esfuerzo de industrialización y de modernización económica en general ha significado un real sacrificio fiscal, que ha repercutido principalmente no en los directamente beneficiados (el sector empresarial) sino en los hombres de la población consumidora.

Tanto la política tributaria como la política crediticia, que se ha esbozado más arriba, muestran una clara decisión de favorecer las empresas más dinámicas: la industria, por los beneficios tributarios de que goza, y la ganadería, por el trato preferencial desde el punto de vista crediticio. Estos dos parámetros, muy generales por cierto, pueden servir de indicadores del carácter concentrado que adquiere el proceso de modernización económica en Costa Rica, y de cómo el Estado es un importante instrumento de concentración al orientar hacia determinados sectores el goce de los recursos o las cargas impositivas.

Nos resta destacar el crecimiento que experimenta el endeudamiento del sector público. Este casi se duplica entre 1960 y 1970, constituyendo la fuente de financiamiento del sector público que crece a una tasa más alta (13.6 por ciento anual).<sup>8/</sup>

D. La penetración del Capital Extranjero

Entre 1960 y 1970 el capital extranjero penetra la economía costarricense en magnitudes hasta entonces desconocidas y particularmente en el sector manufacturero. El ingreso de estos recursos se hace en forma de inversión directa y de préstamos tanto al sector privado como al sector público. Según el diagnóstico de OFIPLAN, ha posibilitado un ritmo de inversión superior a la

8/ OFIPLAN, Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978. Diagnóstico pág. 55.

capacidad de ahorro interno, como asimismo un financiamiento de importaciones mayor que lo que se había conseguido con recursos provenientes de las exportaciones. "La contribución de los recursos externos en el financiamiento de la formación bruta del capital pasó de menos de 30 por ciento en los años anteriores a 1962, a un 38 por ciento en los últimos años. Es decir, la dependencia con respecto al capital extranjero en el proceso de formación de capital ha aumentado".<sup>9/</sup>

El porcentaje apuntado se refiere a la totalidad del capital, tanto pública como privado. En los últimos años el ahorro externo a largo plazo se ha orientado en proporciones crecientes al sector privado. En el sector público las exigencias de servicios de la deuda han limitado los ingresos netos. A pesar de ello en 1972 la deuda pública externa, a largo y corto plazo, asciende a \$240 millones, es decir, algo menos del valor de las exportaciones en un año.

Con respecto a las inversiones directas, el sector agropecuario ha sido el principal receptor, en especial a través de las compañías bananeras y, recientemente, la ganadería. Sin embargo, durante la década se incrementa intencionalmente la canalización de la inversión al sector manufacturero.

Excluyendo del análisis al sector agropecuario, que contiene la ingente inversión en las bananeras, nos centraremos en la manufactura que muestra el mayor dinamismo. Para este sector poseemos información acerca de los proyectos de inversión ejecutados que figuran registrados en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio durante el período 1961-1970. El monto de la inversión y financiamiento extranjero asciende a 587 millones de colones (cerca

<sup>9/</sup> OFIPLAN, Op.cit., pág. 24.

de 70 millones de dólares) y se restringe al sector privado. De esa cantidad el 63.6 por ciento corresponde a ahorro externo llegado en forma de aportes de capital o de crédito extranjero. Esto significa que poco más de un tercio del capital industrial es nacional.

Si consideramos que la inversión directa de capital asciende a 253.6 millones, concluimos que un 55 por ciento corresponde a la inversión nacional y el 45 por ciento restante a inversión extranjera. Pero si nos fijamos en el crédito industrial, que representa casi al 57 por ciento del aporte total de capital, observamos que en este crédito un 77 por ciento está constituido por crédito extranjero.

El peso del capital extranjero es particularmente fuerte en una de las ramas más dinámicas de la industria que, como vimos oportunamente, incrementa su producción para el mercado común centroamericano, a saber, los productos químicos y derivados del caucho y del petróleo. Esta rama concentra más del 31 por ciento de la inversión total en la industria y un 33.7 por ciento del aporte de capital extranjero; posee además, un carácter estratégico por su condición de productora de insumos industriales. El detalle sobre la participación del capital extranjero según ramas puede observarse en el cuadro 7.

El papel dinamizador de la economía que juega el capital extranjero es indiscutible al corto plazo.

La transformación que ha experimentado la estructura productiva en la década del sesenta y el rápido crecimiento económico que la ha acompañado, pueden explicarse por la acción conjunta y combinada de los cuatro factores de modernización que hemos señalado.

Cuadro V-7

PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS INDUSTRIALES EJECUTADOS  
EN EL PERIODO 1961-1970, POR RAMA DE ACTIVIDAD

(En miles de colones corrientes)

Rama de Actividad	Aportes de capital		Crédito		Monto de inversión	Recursos externos	Relación entre recursos externos y el monto de inversión (Porcentaje)
	Nacional	Extranjero	Nacional	Extranjero			
1. Alimentos, bebidas y tabaco	24.970	27.009	17.327	57.439	126.745	84.448	66.6
2. Textiles, cuero, vestimenta y calzado	20.357	15.647	13.716	19.173	68.893	34.820	50.5
3. Madera y muebles	5.754	22.259	5.957	11.566	45.536	33.825	74.3
4. Papel, productos papel e imprentas	5.892	1.942	2.080	11.913	21.827	13.855	63.5
5. Productos químicos, del caucho y derivados del petróleo	38.984	14.282	19.891	111.832	184.989	126.114	68.2
6. Minerales no metálicos	17.664	1.043	3.665	19.370	41.742	20.413	48.9
7. Metal-mecánica	23.517	34.344	14.320	25.580	97.761	59.924	61.3
TOTAL	137.138	116.526	76.956	256.873	587.493	373.399	63.6
En porcentaje del monto de inversión total	23.4	19.8	13.1	43.7	100.0	63.6	

Fuente: OFIPLAN.

Nota: Los datos corresponden solamente a los proyectos registrados en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio que efectivamente fueron ejecutados, y el financiamiento se refiere a lo programado, ya que no se contó con información de los montos realmente aportados.

Hemos caracterizado muy breve y esquemáticamente la política económica que se ha implementado en Costa Rica, a fin de fundamentar un análisis acerca de los cambios sociales que se han producido en el país. Sobre esto nos detendremos en el punto siguiente.

## 2. Las Transformaciones Sociales

Un interesante estudio de Miguel Gómez y Vera Bermúdez nos revela que los niveles de vida de la población costarricense se han elevado considerablemente entre 1950 y 1970.<sup>10/</sup> Si tomamos en cuenta la evolución del Producto Nacional Bruto per cápita, vemos que se elevó entre esas dos fechas de US\$ 249 a US\$ 537, a precios corrientes. Hecho el cálculo a precios constantes, y tomando como base el año de 1962, el ascenso experimentado es de US\$280 a US\$ 465. Esto significa un crecimiento neto del 70 por ciento en el período, para una tasa anual promedio de 2.5 por ciento.

Para valorar mejor el significado de estas cifras habría que tomar en cuenta que en este mismo período el crecimiento de la población ha sido muy alto, alcanzando una tasa de promedio anual de 3.5 por ciento. La expansión económica vivida por el país en el período lo coloca en una posición destacada dentro del contexto latinoamericano.

Sin embargo, los beneficios reportados por la expansión económica general del país no se difunden necesariamente en forma similar a los distintos sectores sociales. La redistribución del ingreso depende de la participación de la población en el empleo y de los niveles salariales existentes. Esto nos lleva a considerar estos aspectos.

<sup>10/</sup> Panorama de Costa Rica, 1973. Aspectos Demográficos y Sociales. Universidad de Costa Rica. (CESPO).

A. Empleo, salarios e ingresos

Según la Oficina de Planificación Nacional la evolución del empleo ha sido favorable durante la última década. Destaca el incremento del empleo en la industria y en el sector público y una relativa estabilización en el sector agrario.<sup>11/</sup>

Según OFIPLAN el empleo del sector agropecuario se incrementó en 41.400 ocupaciones, creciendo a una tasa anual del 2.2 por ciento. La cifra ya es baja si reparamos en que la PEA se multiplica en el período a un ritmo de 3.4 por ciento como tasa anual. Sin embargo, el crecimiento del empleo agropecuario debe haber sido bastante inferior al estimado por OFIPLAN; en efecto, la PEA ocupada en la agricultura se incrementa sólo en 15.267 personas<sup>12/</sup> entre 1963 y 1973, creciendo a un ritmo de 0.76 por ciento como tasa media anual. Esto lleva a pensar que el desempleo y subempleo en el agro debe haber sido bastante elevado.

Al interior del sector la expansión brusca de la producción bananera ha atraído importantes contingentes de fuerza de trabajo.<sup>13/</sup> Pero, fuera de la actividad bananera, el empleo rural se ha visto obstaculizado en su desarrollo en virtud del patrón de modernización que ha primado en la producción agropecuaria. Un factor muy importante lo ha constituido el estímulo dado a la ganadería de carne, cuyo auge ya señalamos. La situación se ha revelado particularmente aguda en la provincia de Guanacaste en donde la emigración por falta

<sup>11/</sup> OFIPLAN. Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978. Diagnóstico pág.69 y 55.

<sup>12/</sup> Censos de Población, 1963-1973.

<sup>13/</sup> Ver Población, Desarrollo Rural y Migraciones Internas, CSUCA, San José, Costa Rica, 1976.

de empleo ha sido elevada, pero constituye un fenómeno generalizado en las regiones bajas o costeras. En estas regiones, además, la modernización del cultivo del arroz y de la caña de azúcar ha reducido fuertemente el empleo estable en la agricultura; la población rural se ha visto obligada a emigrar, creando problemas de mano de obra en la época de la cosecha, la cual es proporcionada por trabajadores estacionales de otras regiones, incluso nicaraguenses.

En la Meseta Central, productora de café y de caña de azúcar, la situación no ha sido mejor. El desarrollo tecnológico ha reducido el empleo de los trabajadores permanentes y aumentado la necesidad de mano de obra estacional, verificándose una fuerte emigración en casi todos los cantones.

Pese a no existir datos suficientemente confiables acerca de la evolución del empleo agropecuario, podemos concluir, basándonos en los niveles de emigración ya verificados, que durante la década considerada su restricción ha alcanzado volúmenes elevados.

En el resto de los sectores económicos, localizados en las zonas urbanas, la situación ha sido diferente. El cuadro 8, tomado del informe ya citado de OFIPLAN, nos proporciona información procedente de estimaciones de esta oficina. Por el volumen de las cifras, el comercio figura con la ampliación del empleo más importante, ocupando un segundo lugar el sector servicios y luego el manufacturero. Entre estos tres sectores los dos primeros muestran una dinámica de crecimiento más intensa que el tercero.

Desde el punto de vista del significado de estas cifras en términos de modernización económica, habría que pensar que la ampliación del sector manufacturero junto con la de los transportes y bancos reflejan mejor el dinamismo



Cuadro V-8

EVOLUCION DE LA OCUPACION POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA  
(Número de personas)

Sector de actividad	Ocupación		Incremento de la ocupación entre 1963 y 1972	Porcentaje anual de crecimiento
	1963	1972		
1. Agropecuario	188.600	230.000	41.400	2.2
2. Minas y canteras	1.100	1.800	700	5.6
3. Industria manu facturera	43.200	68.000	24.800	5.2
4. Industria de la construcción	20.900	27.000	6.100	2.9
5. Electricidad, agua y gas	4.200	6.200	2.000	4.4
6. Transporte y comunicaciones	14.000	28.000	14.000	8.0
7. Comercio	37.600	75.000	37.400	8.0
8. Bancos y otros servicios finan- cieros	40.500 2.900	80.900 5.900	3.000	8.2
9. Gobierno	36.200	56.700	20.500	5.1
10. Otros servi- cios	67.000 30.800	118.100 61.400	30.600	8.0
Total	379.500	560.000	180.500	4.4.

Fuente: Oficina de Planificación Nacional, Plan de Desarrollo 1974-1978.  
Diagnóstico pág. 74.

económico. Los dos últimos se incrementan a mayor ritmo, aunque partiendo de valores más bajos.

Lo contrario se podría pensar del sector comercio y servicios. Si bien en éstos se encuentran empresas dinámicas y modernas, se concentra allí en forma velada el subempleo y la marginalidad, resultando difícil una correcta discriminación al respecto. En suma, la ampliación del empleo urbano es sustancialmente mayor que la del rural, aunque su significado se torna ambiguo de interpretar. Sin embargo, el incremento mostrado por el empleo global (4.4 por ciento) se muestra superior al de la PEA (3.4 por ciento), lo cual nos lleva a pensar en una probable sobreestimación del mismo por parte de la Oficina de Planificación, sobre todo si pensamos que la reducción relativa del empleo rural debe afectar fuertemente la capacidad de empleo del conjunto del sistema.

Interesa detenernos un tanto en la evolución del empleo manufacturero, para lo cual ofrecemos el cuadro 9. Se aprecia allí un incremento de la actividad fabril, a costa de la artesanía y la pequeña industria. En 1963 la primera ocupa sólo un 52.3 por ciento estando el restante 47.7 por ciento representado por la artesanía y pequeña industria. En 1972 la industria fabril se incrementa de tal modo que absorbe el 63 por ciento del sector manufacturero. Esto confirma la hipótesis presentada más arriba acerca de la ampliación de un proletariado urbano en detrimento de los trabajadores atomizados en la artesanía y la pequeña industria. Los censos muestran que el empleo en el sector creció a un ritmo de 4.4 por ciento anual en el período 1963-1973, tasa que no altera significativamente la participación del sector en la PEA total, (pasa del 11.46 por ciento al 12.63 por ciento).

Cuadro V-9

## OCUPACION Y SALARIOS PROMEDIOS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Actividad	Ocupación		Salario mensual promedio en 1972 (En ₡)
	1963 (N° de personas)	1972	
I. Fabril	<u>22.649</u>	<u>42.812</u>	<u>756</u>
1. Alimentos, bebidas y tabaco	9.336	11.573	849
2. Textiles, vestimenta y cuero	4.514	14.598	562
3. Madera y muebles	2.138	2.763	602
4. Papel e imprenta	1.787	2.462	807
5. Productos químicos, del caucho y derivados del petróleo	1.951	6.075	1.108
6. Minerales no metálicos	923	1.648	708
7. Metal-mecánica	2.000	3.693	772
II. Artesanía y pequeña industria	<u>20.628</u>	<u>25.176</u>	
TOTAL	<u>43.277</u>	<u>67.988</u>	

Fuente: Elaborado por OFIPLAN de acuerdo con datos PREALC y estimaciones propias.

Si se tiene en cuenta, que el producto bruto industrial creció a una tasa media anual de 10.8 por ciento entre 1962 y 1972,<sup>14/</sup> queda en evidencia que el proceso de industrialización ha significado un cambio en la relación capital-trabajo como resultado de la utilización de nueva tecnología.

<sup>14/</sup> Navarro, Rigoberto, La contribución del sector industrial al desarrollo económico de Costa Rica, UCR, 1974.

En síntesis, ante un notable incremento en los sectores dinámicos pero de reducida capacidad de absorción de fuerza de trabajo, se aprecia un crecimiento notable del empleo urbano. Este es más amplio en los sectores de comercio y servicio que, como ya observamos, puede estar escondiendo el subempleo urbano. De ser así, junto con la conformación de un proletariado urbano en torno a la industria fabril, y con la ampliación de las capas medias, como veremos más adelante, se puede hipotetizar acerca del incremento de la marginalidad urbana, producto de la terciarización deformada de la economía.

El estudio del empleo debería ser complementado por uno acerca de la evolución de los salarios. Desgraciadamente, no se dispone de investigaciones empíricas al respecto. Sólo podemos basarnos, aquí, en antecedentes proporcionados por la oficina de planificación, relativos a un sólo año, a 1971.

El cuadro 10 nos muestra que, como es lógico, el nivel salarial del sector público es superior al privado, por contener un mayor número relativo de empleados de oficina. Esto explica que en términos generales el primero duplica que prácticamente al segundo. En el cuadro se aprecia el bajo nivel del sector agropecuario, en donde sólo los trabajadores bananeros alcanzan el promedio de los restantes. El comercio y los servicios, en donde los empleados de oficina son más abundantes, supera el promedio. Dentro del sector público, que alberga a la clase media, el ingreso es relativamente más alto en los bancos y establecimientos financieros y en las instituciones autónomas.

## Cuadro V-10

**SALARIO MENSUAL PROMEDIO DE LOS TRABAJADORES ASEGURADOS  
POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN 1971**

Sector de Actividad	Salarios (En colones)
<b>I. SECTOR PRIVADO</b>	<b><u>526</u></b>
1. Agropecuario	388
a) Banano	572
b) Resto	314
2. Minas y canteras	518
3. Industria manufacturera	560
4. Industria de la construcción	523
5. Transporte y comunicaciones	557
6. Comercio	644
7. Otros servicios	628
<b>II. SECTOR PUBLICO</b>	<b><u>952</u></b>
1. Gobierno central	1.013
2. Empresas no financieras	822
3. Bancos y otros establecimientos financieros	1.302
4. Municipios	497
5. Instituciones autónomas de seguridad social y Juntas de Servicios Públicos	1.041
6. Otras instituciones	<u>737</u>
<b>TOTAL</b>	<b><u><u>660</u></u></b>

**Fuente:** Caja Costarricense de Seguro Social.

Respecto del nivel salarial en la industria, se observa en el cuadro anterior (cuadro 9) que los niveles salariales no son uniformes. El sector químico, el más dinámico, ofrece mejores remuneraciones, probablemente por el mayor peso que allí tiene la mano de obra calificada. El más bajo lo constituye la industria textil, que sólo debe superar a la artesanía y la pequeña industria.

Los censos nos permiten estudiar el nivel salarial según las divisiones administrativas del país. Resulta de interés interrogarse por el porcentaje de trabajadores que recibe un salario inferior a cierta cantidad, por ejemplo, a 400 colones mensuales (46.8 dólares). Este indicador se puede obtener en 1963 y en 1973, clasificando los cantones según la cifra arrojada por este porcentaje.

a) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400 es relativamente muy bajo.

Decimos relativamente, pues si se observan los datos en el cuadro 11 se apreciará que en este primer grupo tenemos que fijar el corte en menos del 60 por ciento en 1963 y en menos del 30 por ciento en 1973.

Sólo tres cantones cumplen con la marca en 1963 (Cantón Central de San José, Cantón Central de Limón y Osa). El primero es el corazón del área metropolitana, el segundo fuera de ser bananero es asiento de las actividades portuarias y el tercero es eminentemente bananero. Nótese que en 1973 el corte se sitúa en el 30 por ciento, lo que representa un ascenso generalizado de los salarios nominales. Los cantones que se clasifican en esta categoría en 1963 son 11, de los cuales cinco son cantones de clase media del área metropolitana, cinco son cantones bananeros del Atlántico y del Pacífico, siendo el restante el Cantón Central de Heredia, importante centro urbano vecino de San José (11 kilómetros de distancia).

b) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de \$ 400 es relativamente bajo. Comprendemos aquí en 1963 a los cantones que se sitúan entre el 60 por ciento y el 70 por ciento y en 1973 a los que están entre el 30 por ciento y el 40 por ciento. En 1963 tenemos a 6 cantones en esta categoría, cuatro cantones de clase media del Area Metropolitana de San José, (A.M.S.J.), un cantón bananero (Golfito) y el Cantón Central de Heredia. En 1973 el grupo es mayor, está constituido por 11 cantones de los cuales 4 pertenecen al A.M.S.J., tres le son periféricos y muy vinculados a ella, uno es bananero y otros tres aunque pertenecen a la provincia de Heredia están a una distancia menor de 10 kilómetros del centro de San José y constituyen un lugar preferido de emplazamiento de la industria.

c) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de \$ 400 es mediano.

El corte para 1963 se da entre 70 por ciento y 80 por ciento y para 1973 entre 40 por ciento y 60 por ciento. El número de cantones es mayor: 14 en 1963 y 24 en 1973. Los cantones comprendidos en 1963 son 4 del A.M.S.J., 4 periféricos de la misma, 4 cantones cabecera de provincia y los cantones bananeros. Es de notar que en 1963 los cantones que tienen un porcentaje inferior al 80 por ciento de trabajadores que ganan menos de 400 colones son sólo 23, siendo ellos los más urbanizados o los cantones bananeros. Es un indicador del bajo nivel salarial reinante. En 1973 tenemos en este grupo a un número de cantones más diversificados, encontrándose entre ellos 10 cantones rurales de la zona central, 11 cantones rurales de las zonas bajas más dinámicas y tres cantones cabecera de provincia.

d) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400 es alto.

En esta categoría, definida entre el 80 por ciento y el 90 por ciento en 1963, se reúne el 53 por ciento de los cantones de Costa Rica; en su mayoría son eminentemente rurales, la mitad de los cuales se sitúa en la meseta central. En 1973 se comprende aquí un número de 17 cantones rurales, seis de ellos en la meseta central, que presentan porcentajes comprendidos entre el 60 por ciento y el 70 por ciento.

e) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400 es muy alto.

Seis cantones presentan un porcentaje superior al 90 por ciento en 1963, de los cuales cuatro se encuentran en la provincia de San José y dos en Alajuela. Para 1973 consideramos en un 70 por ciento el límite, quedando 15 cantones que superan este porcentaje, los cuales se sitúan en diversas áreas rurales del país.

La agrupación de cantones que presentamos nos muestra, como ya hemos señalado, que los porcentajes de bajos salarios disminuyen en todos los cantones, aunque la dispersión es mayor en 1973 que en 1963. El cuadro muestra que los niveles de salarios nominales han subido. La ganancia mayor se da en los cantones urbanos, particularmente los de clase media, también en los que se benefician con la industrialización (en la provincia de San José y Heredia), y en los que se han implantado durante la década las compañías bananeras (cantones de la vertiente atlántica). Existen polos dinámicos de economía agraria que han contribuido a elevar los ingresos (Liberia, Cañas y Tilarán en



Guanacaste; Orotina, Esparta y Montes de Oro en Alajuela; Barba, Santa Bárbara y San Isidro en Heredia). Pero existen cantones de altos porcentajes de trabajadores de salarios muy bajos, algunos de los cuales presentan progresos muy reducidos. El detalle puede observarse en el cuadro 11.

El análisis acerca de la proporción de salarios bajos por cantón debe complementarse con uno propiamente sobre la distribución del ingreso en Costa Rica.

Cuadro V-11

## EVOLUCION SALARIAL SEGUN CANTONES

Cantones	Porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400		
	1963	1973	Ganancia
<b>Provincia de San José</b>			
Cantón Central	57.3	27.4	29.9
Escazú	75.8	38.8	37.0
Desamparados	71.7	28.4	43.3
Puriscal	86.5	67.2	19.3
Tarrazán	88.3	64.4	23.9
Aserrí	90.1	54.0	36.1
Mora	88.2	64.9	23.3
Goicoechea	61.8	26.1	35.7
Santa Ana	82.7	43.9	38.8
Alajuelita	77.8	34.4	43.2
Coronado	78.7	34.7	44.0
Acosta	91.6	79.4	12.2
Tibás	60.5	23.1	37.4
Moravia	67.4	29.3	38.1
Montes de Oca	62.4	32.2	30.2
Turrubares	92.4	81.0	11.4
Dota	89.5	70.2	19.3
Curridabat	75.1	32.7	42.4
Pérez Celedón	83.1	65.8	17.3
León Cortés	90.1	72.5	17.6

(continúa)

Cuadro V-11 (continuación)

## EVOLUCION SALARIAL SEGUN CANTONES

Cantones	Porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400		
	1963	1973	Ganancia
<u>Provincia Alajuela</u>			
Cantón Central	77.1	45.0	32.1
San Ramón	83.5	61.8	21.7
Grecia	86.6	59.2	27.4
San Mateo	90.6	71.4	19.2
Atenas	86.5	65.6	20.9
Naranjo	89.9	67.4	22.5
Palmare	87.8	61.8	26.0
Poás	90.6	66.9	23.7
Orotina	86.0	52.2	33.8
San Carlos	83.5	56.9	26.6
Alfaro Ruiz	89.3	70.3	19.0
Valverde Vega	88.5	64.5	24.0
<u>Provincia Cartago</u>			
Cantón Central	74.3	42.7	31.6
Paraiso	81.8	55.4	26.4
La Unión	78.6	36.1	42.5
Jiménez	90.4	72.7	17.7
Turrialba	85.7	61.1	24.6
Alvarado	93.5	73.4	20.1
Oreamuno	89.1	56.8	32.3
El Guarco	89.6	58.4	31.2
<u>Provincia Heredia</u>			
Cantón Central	67.0	28.2	38.8
Barba	84.7	47.3	37.4
Santo Domingo	75.4	37.0	38.4
Santa Bárbara	89.6	53.2	36.4
San Rafael	85.0	40.1	44.9
San Isidro	89.5	57.0	32.5
Belén	79.6	36.0	43.6
Flores	80.0	34.7	45.3
San Pedro	81.8	36.8	45.0

(continúa)

Cuadro V-11 (conclusión)

## EVOLUCION SALARIAL SEGUN CANTONES

Cantones	Porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400		
	1963	1973	Ganancia
<u>Provincia Guanacaste</u>			
Liberia	76.6	42.8	33.8
Nicoya	84.2	66.9	17.3
Santa Cruz	86.9	70.5	16.4
Bagaces	90.6	63.4	27.2
Carrillo	88.0	65.2	22.8
Cañas	86.4	53.3	33.1
Abangares	88.8	68.4	20.4
Tilarán	88.4	57.0	31.4
Nandayure	90.6	77.5	13.1
<u>Provincia Puntarenas</u>			
Cantón Central	79.8	46.7	33.1
Esparta	80.1	50.0	30.1
Buenos Aires	82.1	67.0	15.1
Montes de Oro	83.2	48.9	34.3
Osa	46.0	33.8	12.2
Aguirre	76.7	44.5	32.2
Golfito	61.8	25.6	36.2
<u>Provincia de Limón</u>			
Cantón Central	59.5	16.7	42.8
Pocosí	85.2	23.7	61.5
Siquirres	78.9	29.7	49.2
<u>Cantones creados después de 1963</u>			
Talamanca		51.2	
Matina		32.3	
Guácimo		41.3	
Opala		78.0	
Los Chiles		77.0	
Guatuso		70.5	
Sarapiquí		27.8	
La Cruz		66.2	
Hojancha		73.1	
Coto Brus		72.8	
Parrita		54.7	

Un estudio realizado en 1971<sup>15/</sup> proporciona los datos que aparecen en el cuadro V-12. Se puede ver que el 20 por ciento de menores ingresos del país dispone del 5.4 por ciento de los ingresos totales. En las áreas rurales la fracción del grupo más pobre recibe algo más respecto del ingreso total rural, que la fracción más pobre urbana respecto del ingreso total urbano (6.9 por ciento y 6.2 por ciento respectivamente). En las zonas urbanas la distribución del ingreso es más regresiva que en las zonas rurales. Por otra parte, la diferencia entre los tres sectores considerados en el cuadro es muy elevada siendo las desigualdades de ingreso particularmente altas en la zona metropolitana.

El cuadro muestra una gran concentración del ingreso en las capas altas urbanas, siendo más que presumible que sus fuentes están constituidas tanto por actividades urbanas, industria, comercio y servicio, como por actividades agrícolas. Correlativamente, los niveles de ingreso de las capas bajas son realmente exigüos. Para el conjunto del país el 30 por ciento de la población gana un promedio de ₡ 362 (42 dólares mensuales), que se distribuye en ₡ 579 en el área metropolitana, en ₡ 537 en el resto urbano y ₡ 317 en las áreas rurales. Hay que tomar en cuenta que en 1972 más del 40 por ciento de la población activa está empleada en la agricultura. Además, los trabajadores bananeros, que no llegan al 10 por ciento de los trabajadores agrícolas, perciben una remuneración que es poco menos del doble de éstos. Por lo tanto, el sector más pobre del campesinado, el más numeroso, debe recibir un salario mensual inferior a ₡ 300. Las diferencias entre los pobres del campo y de la ciudad son bastante significativas.

<sup>15/</sup> Céspedes, Víctor Hugo, Costa Rica: La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos. Instituto de Investigaciones Económicas, U. de Costa Rica, 1973.

Cuadro V-12  
COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL

Porcentaje de familias	Porcentaje del Ingreso				Ingreso Familiar Promedio <sup>b/</sup>			
	País	A. Metrop.	Urbana <sup>a/</sup>	Rural	País	A. Metrop.	Urbana <sup>a/</sup>	Rural
10% más bajo	2.1	2.1	2.3	2.8	248	387	335	218
Segundo 10%	3.3	3.2	3.9	4.1	384	589	570	329
Tercer 10%	4.2	4.2	4.8	5.1	490	763	706	404
Cuarto 10%	5.1	5.2	5.7	6.1	603	962	826	483
Quinto 10%	6.2	6.4	6.6	7.2	730	1.166	981	569
Sexto 10%	7.5	7.6	8.2	8.4	883	1.411	1.191	675
Séptimo 10%	9.3	9.4	9.6	10.1	1.085	1.739	1.428	800
Octavo 10%	11.7	11.6	12.5	12.3	1.378	2.117	1.813	981
Noveno 10%	16.2	15.8	17.2	15.8	1.895	2.924	2.543	1.255
Décimo 10%	34.4	34.7	29.1	28.2	4.104	6.445	4.299	2.255
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1.175</b>	<b>1.846</b>	<b>1.463</b>	<b>796</b>
20% más bajo	5.4	5.3	6.2	6.9	316	487	452	274
30% siguiente	15.5	15.8	17.1	18.4	608	964	838	486
50% más bajo	20.9	21.0	23.4	25.2	491	773	682	401
20% más alto	50.6	50.5	46.3	44.0	4.081	6.445	4.299	2.255
5 % más alto	22.8	22.9	17.2	17.8	5.376	8.599	5.089	2.847

Fuente: Céspedes, V.H., La distribución de ingreso y consumo de algunos alimentos. U.C.P., 1972.

a/ Excluyendo el Area Metropolitana.

b/ Colones por mes.

El mismo estudio citado da cuenta de la evolución en la distribución del ingreso entre 1961 y 1971.

Los datos dicen lo siguiente:

	1961	1971	
El 20 por ciento bajo recibe	6.0	5.4	del ingreso total
El 60 por ciento siguiente recibe	34.0	44.0	del ingreso total
El 10 por ciento siguiente recibe	14.0	16.2	del ingreso total
El 10 por ciento siguiente recibe	46.0	34.4	del ingreso total

Las cifras son elocuentes para mostrar que, pese a la concentración del ingreso, ha habido una cierta redistribución en beneficio de las capas medias. Los sectores altos se han visto afectados con una reducción significativa. También el sector más bajo ha visto deteriorada su posición relativa, lo cual debe estar asociado al aumento considerable de la marginalidad y del trabajo informal.

Surge la interrogante si el deterioro relativo que se observa en el 20 por ciento inferior y en el 10 por ciento superior ha sido o no compensado por la elevación del ingreso per cápita producido durante el período. Se señaló en páginas anteriores que según estimaciones recientes<sup>16/</sup> el PNB per cápita se habría elevado entre 1950 y 1970 a una tasa neta media anual de 2.5 por ciento. Si se asume que el ingreso per cápita real creció entre 1961 y 1971 a una tasa equivalente, se pueden hacer las siguientes estimaciones:

Tramos de Ingreso	1961		1971		Incremento real <u>per cápita</u> entre 1961-1971
	Ingreso total	Ingreso <u>per cápita</u>	Ingreso total	Ingreso <u>per cápita</u>	
20% inferior	6.0	1	6.9	1.17	17%
60% siguiente	34.0	1.90	56.3	3.13	65%
10% siguiente	14.0	4.66	20.7	6.89	48%
10% superior	46.0	15.31	44.0	14.65	-4%
	100		128		

<sup>16/</sup>Panorama de Costa Rica, 1973, op.cit.

En este ejercicio se hace el ingreso total a repartir entre 100 personas en 1961 igual a 100. Por la elevación del ingreso per cápita entre 1961 y 1971 este ingreso total habría pasado de 100 a 128. En las columnas 2<sup>a</sup> y 4<sup>a</sup> aparece el ingreso medio per cápita en cada tramo a valores constantes, dando valor 1 al ingreso per cápita del 20 por ciento inferior en 1961, lo que facilita la comparación de los tramos entre sí y de cada tramo en los dos años con siderados.

Si los supuestos adoptados son válidos, se puede concluir de este ejercicio que en el 20 por ciento de ingresos más bajos la elevación general de los ingresos más que compensó el deterioro relativo experimentado por este grupo en el período. El gran tramo central ubicado entre el 3<sup>er</sup> y 8<sup>vo</sup> decil experimenta un incremento real de su ingreso medio del orden del 65 por ciento. También se observa una elevación substancial en el ingreso del noveno decil que correspondería al estrato medio alto. En el estrato superior, en cambio, el mejoramiento global del nivel de ingresos no habría alcanzado a com pensar el deterioro relativo sufrido, dando por resultado una leve reducción del ingreso medio en términos reales. Esta constatación resulta realmente sor prendente y llega a serlo aun más si se analiza lo que habría ocurrido en el 5 por ciento superior en base a las estimaciones presentadas por Céspedes en el trabajo citado. Según ese autor, el 5 por ciento más alto que en 1961 percibía el 35 por ciento del ingreso total estaría percibiendo 10 años después sólo el 22.8 por ciento, lo que implica, según el ejercicio hecho anterior- mente, que este estrato habría experimentado un deterioro real en su ingreso medio del orden del 17 por ciento.

Como acota Graciarena en un artículo reciente,<sup>17/</sup> estos datos "tienen que ser interpretados con la mayor cautela, por la diversidad de fuentes de que provienen -cuya compatibilidad no se examina en el estudio indicado- y por la agregación en el centro, donde se acumulan muy diversos y heterogéneos estratos de ingresos". De todos modos es posible concluir en grandes líneas que en la década del 60 en Costa Rica el crecimiento económico fue acompañado por un importante proceso redistributivo hacia los estratos medios, sin beneficiar el estrato más pobre el que, aunque no ve deteriorado en términos reales su nivel de ingreso, no participa del mejoramiento global experimentado por la sociedad costarricense.

El panorama presentado se refleja, en parte, como plenamente consecuente con los postulados ideológicos del Partido Liberación Nacional y con el proyecto político que ha implementado en forma hegemónica. La ampliación de las capas medias y su participación mayor en el ingreso, se deben así, tanto al fortalecimiento y expansión de la actividad del Estado, como a los efectos de la modernización económica, que junto con estimular la industria, desarrolla el comercio y una gran variedad de servicios.

#### B. Los cambios en la estructura de clase

Durante el presente siglo se da en Costa Rica una evolución social que deriva en una diferenciación de clases más acentuada, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Creemos que en el agro se pueden plantear cuatro clases sociales distintas: la burguesía agraria, el campesinado (pequeños y medianos

---

<sup>17/</sup> Graciarena, Jorge., "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos", en Revista de la CEPAL, Segundo Semestre de 1976, pág. 225.



productores autónomos), el proletariado rural y los minifundistas marginados. Obviamente existen categorías intermedias como, por ejemplo, los campesinos proletarizados. En el contexto urbano se puede postular la existencia de una burguesía, de un sector de capas medias (pequeña burguesía y empleados de oficina), el proletariado urbano y los trabajadores marginales que cobran importancia después de 1960.

Esta estructura no ha permanecido estática desde 1950 adelante; los cambios experimentados son grandes como veremos a continuación:

a) Las relaciones campo-ciudad.

La actividad agrícola, como hemos visto en los párrafos anteriores, sigue siendo esencial para la economía costarricense. Sin embargo, la modernización que hemos caracterizado ha introducido importantes cambios en la estructura del empleo y, por lo tanto, en las relaciones de clase. La población empleada en la agricultura es en 1950 el 54 por ciento de la PEA; en 1963 desciende al 49 por ciento y en 1973 llega sólo a menos del 38 por ciento.

El análisis del cuadro 13 puede interesar desde distintos ángulos; veamos aquí sólo lo que respecta a las relaciones campo-ciudad desde el punto de vista de la fuerza de trabajo. Costa Rica está dejando de ser una sociedad rural; el cambio es muy brusco en la última década. Pese a la "urbanización" del empleo, no se ve surgir una demanda creciente de mano de obra industrial. Es muy brusca la ampliación de la ocupación en servicios y correlativamente la reducción del empleo agrícola.

Esta reducción es un fenómeno generalizado a lo largo del país. Sin embargo, es particularmente fuerte en algunos cantones de Heredia, vecinos de

San José en donde el porcentaje de empleo en la agricultura desciende en alrededor de 30 puntos; también lo es en la mayoría de los cantones periféricos del Area Metropolitana (Aserri, Santa Ana, Escazú), en los cantones cabecera de provincia y en algunos de la meseta central que continúan siendo básicamente rurales.

Cuadro V-13

## EVOLUCION DE LA COMPOSICION SECTORIAL DE LA PEA

	1950	%	1963	%	1973	%
PEA Total	271.984	100.00	395.273	100.00	552.000	100.00
Ocupada en agricultura	146.970	54.05	194.309	49.15	209.576	37.96
Ocupada en manufactura	29.870	10.98	45.332	11.46	69.764	12.63
Ocupada en servicios	92.248	33.91	148.997	37.69	270.987	49.09
Otra ocupación	2.896	1.06	6.635	1.68	1.637	0.29

Fuente: Censos 1950, 1963 y 1973.

El descenso es reducido en las áreas rurales menos dinámicas, particularmente en los cantones atrasados de la provincia de San José (Acosta, Turrubares, Dota, León Cortés).

b) La evolución social dentro del agro.

El cambio es marcado en términos de polarización social. Este se puede percibir por el análisis comparativo del peso que tienen las distintas categorías ocupacionales en distintos momentos del tiempo.

Cuadro V-14

## EVOLUCION DE LAS CATEGORIAS DE OCUPACION EN LA AGRICULTURA

	1950	%	1963	%	1973	%
PEA en agricultura	146.970	100.00	194.304	100.00	209.576	100.00
Patronos	22.192	15.10	7.709	3.96	1.777	0.84
Trabajadores remunerados	87.963	59.86	101.958	52.49	122.317	58.38
Trabajadores por cuenta propia	13.065	8.89	42.226	21.73	59.765	26.13
Trabajadores familiares	23.750	16.15	36.178	18.61	30.631	19.61
Otros			6.238	3.21	86	0.04

Fuente: Censos de Población 1950, 1963 y 1973.

Salta a la vista la evolución del sector patronal que podríamos considerar representativo de la burguesía agraria. La drástica reducción, en números absolutos de los patronos evidencia una fuerte concentración del poder económico, entendido aquí como el poder para contratar asalariados. Esto puede reflejar dos fenómenos paralelos: el deterioro de algunos ex-patronos, de pequeña y mediana propiedad, que ya no pueden contratar peones y que se transforman en trabajadores por cuenta propia y la mecanización de medianos productores que reemplazan la mano de obra por maquinaria. Es el dueño de una empresa capitalista en la agricultura el que adquiere el monopolio de la contratación de fuerza de trabajo.

Por otra parte, el porcentaje de trabajadores a sueldo en la agricultura se aumenta entre 1963 y 1973. Dentro de este sector está el proletariado rural empleado principalmente en el banano, en la caña de azúcar, en el café y

en otras actividades. También debe estar incluido el campesino proletarizado que labora parcialmente bajo salario y parcialmente en tierra propia o en usufructo. Pese a que el sector asalariado es mayoritario y en aumento, no se puede constatar una estricta proletarización del campesinado. Existe todavía la actividad no remunerada mediante salario que en 1973 alcanza al 45.74 por ciento de la PEA agrícola. Esto implica el aumento de un sector de la fuerza de trabajo en la agricultura que antes del proceso de modernización agrícola y de expansión de la ganadería, no encuentra colocación en el mercado de trabajo, con lo cual debe recluirse en el minifundio o desplazarse hacia la frontera agrícola, si no está dispuesto a emigrar hacia la ciudad. Este proceso permite hipotetizar acerca de la generación de una marginalidad agraria, que esconde el desempleo y el subempleo. El 40 por ciento de la PEA agrícola que no recibe salario encierra dos sectores sociales distintos, un sector autónomo de actividades mercantiles (que difícilmente tiene capacidad de incrementarse numéricamente) y el sector marginal, al que nos referimos, que se refugia en una economía de auto-consumo. Creemos que el peso de este sector debe ser grande. Un estudio del CIDA de 1965 estima que se encuentran 48.673 familias en explotaciones subfamiliares (de menos de 10 ha.) señalándose que el número de familias requeridas para el trabajo en esas parcelas es de 24.375. El excedente de fuerza de trabajo, por lo tanto, es del 50 por ciento en el sector.<sup>16/</sup>

Esta rigidez del sector propiamente capitalista, es decir, del que emplea trabajo asalariado, para adecuar su capacidad de empleo a las nuevas

<sup>16/</sup> Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica. Estudio elaborado por CEPAL, OIT, IICA, ISECA, OCT, y OEA, pág. 65.

necesidades de una población creciente, se aprecia también en la encuesta realizada para medir los diferenciales de fecundidad según clases sociales. Allí se pudo comprobar que en el agro se registra un tránsito más voluminoso de personas desde el sector capitalista al no capitalista que a la inversa.<sup>19/</sup>

c) La evolución social en el contexto urbano.

Dos tendencias se pueden apreciar con los datos disponibles: la del sector industrial, en donde se observa la formación de una concentrada burguesía y de un proletariado industrial en la última década, y la del sector servicios con su diferenciación social interna.

Para el análisis del sector industrial presentamos el cuadro 15. En el proceso de industrialización se conforma una burguesía industrial bastante concentrada. De 1.661 patronos existentes en 1963, quedan sólo 773 en 1973. En el primer caso se incluye un número mayor de patronos pequeños y medianos, los cuales tienden a desaparecer; en promedio, para toda la industria, existen menos de 20 obreros por patrono. La situación cambia en 1973, por cuanto al reducirse el número de patronos, los que permanecen como tales deben ser sólo los de la industria mayor, ascendiendo a más de 77 el número promedio de obreros por patrono.

Este proceso de gran reducción del sector patronal, observado tanto en la industria como en la agricultura, podría ser la explicación del deterioro en el ingreso medio del 5 por ciento de mayores ingresos que se mostró en la sección anterior. Un grupo muy reducido, posiblemente menos del 1 por ciento, habría concentrado la propiedad y elevado su nivel de ingreso, mientras el resto del tramo superior habría sufrido un proceso de "proletarización" con disminución real de su nivel de ingresos. Volviendo ahora al sector industrial, junto con la formación de una burguesía concentrada, se aprecia en el cuadro 15

<sup>19/</sup> En la caracterización social de Costa Rica se encuentra una estimación del número de miembros de las distintas clases sociales en la agricultura.

la formación de un proletariado industrial. En términos cuantitativos el incremento de la PEA industrial no es impresionante (pasa de un 11.46 por ciento a un 12.63 por ciento entre 1963 y 1973); sin embargo, el aumento de asalariados en la industria sí que es significativo: los trabajadores remunerados ascienden de un 71 por ciento a casi un 86 por ciento respecto de la PEA industrial, descendiendo correlativamente los trabajadores por cuenta propia en el sector. Esto se puede interpretar como una liquidación del artesanado y la formación de un real proletariado industrial.

Cuadro V-15

## EVOLUCION DE LAS CATEGORIAS OCUPACIONALES EN LA INDUSTRIA

	1950	1963	1973
1. PEA Total	271.984	395.273	552.000
2. PEA Industrial	29.870	45.332	69.764
3. Patronos industriales	1.627	1.661	773
4. Trabajadores remunerados en la industria	21.640	32.286	59.910
5. Trabajadores no remunerados en la industria	6.603	11.385	9.081
2/1 x 100	10.98%	11.46%	12.63%
3/1 x 100	0.59%	0.42%	0.14%
4/1 x 100	7.95%	8.16%	10.85%
5/1 x 100	2.42%	2.88%	1.64%
3/2 x 100	5.44%	3.66%	1.10%
4/2 x 100	72.44%	71.21%	85.87%
5/2 x 100	22.10%	25.11%	13.01%

Fuente: Censos de Población 1950, 1963 y 1973.

El análisis cantonal de la evolución de la población empleada en la industria nos indica que ésta aumenta fuertemente en algunos cantones, reduciéndose en otros, lo que da cuenta de la concentración industrial ligada a una destrucción de la artesanía. La concentración industrial se observa en los cantones periféricos del Area Metropolitana de San José, particularmente en Heredia (Belén, San Pablo, Flores, San Rafael). En la mitad de los cantones rurales la actividad manufacturera disminuye porcentualmente.

La evolución del sector terciario también tiene incidencia en la transformación de las clases sociales. El desarrollo del sector terciario está asociado tanto a la evolución que manifiesta el sector agropecuario como el industrial, y refleja los cambios estructurales que acontecen en la década. Entre 1963 y 1973 el terciario sube de 37.69 por ciento a un 49.09 por ciento; el sector servicios propiamente lo hace del 12.38 por ciento al 22.17 por ciento (cuadro 16).

Sin embargo, este desarrollo puede tener significados bastantes diferentes. El proceso de terciarización ha aumentado ciertamente el contingente que conforma el proletariado urbano. Esto es perceptible por el aumento de los servicios conectados a la industria y al mejoramiento de las condiciones ambientales como la producción de electricidad, gas, agua potable y servicios sanitarios. También la construcción juega un papel muy decisivo, albergando a un proletariado bastante típico e importante. En Costa Rica asciende en la década de 23.304 a 40.088.

Un sector muy ligado al desarrollo del terciario está constituido por las capas medias. Estas han experimentado un incremento muy grande en la década en estudio. Si consideramos los grupos ocupacionales, podemos apreciar que los que se ubican en los renglones de profesionales, técnicos, oficinistas y trabajadores afines pasan de 41.314 en 1963 (el 10.45 por ciento de la PEA) a 121.086 en 1973 (el 21.93 por ciento de la PEA). Ya nos hemos referido a la ampliación de los servicios gubernamentales y públicos en general, asiento privilegiado de las capas medias. Según los datos censales, muy restringen - tes por no considerar a gran número de trabajadores de instituciones autóno - mas (bancos, electricidad, transportes, petróleo, etc.), el número de emplea - dos en servicios gubernamentales asciende de 9.249 (el 2.34 por ciento) en 1963, a 25.171 (el 4.56 por ciento) en 1973. En síntesis, la ampliación de las capas medias es algo manifiesto en los últimos años.

Habría que tomar en cuenta, también, que la evolución del sector terciario incluye, encubriéndolo, el aumento del subempleo y de la marginalidad. Con los datos que disponemos esto es bastante difícil de captar. Un indicador pue - de ser el desarrollo cuantitativo de los servicios personales. Los trabajado - res reunidos en este rubro aumentan de 22.188 (un 5.6 por ciento de la PEA y un 14.9 por ciento del terciario) a 50.400 en 1973 (un 9.1 por ciento de la PEA y un 18.6 del terciario). Para apreciar el volumen de la marginalidad en 1973 se ha calculado el número de trabajadores que según los "grupos ocupa - cionales" se clasifican como obreros, pero que trabajan por cuenta propia o son trabajadores familiares. Excluyendo los que laboran en manufacturas, construcción y transporte, que se pueden considerar como artesanos, el cálcu - lo arroja la cifra de 49.176 personas, equivalentes al 9 por ciento del total de la PEA.



Cuadro V-16

## EVOLUCION DEL SECTOR TERCIARIO

	1950	1963	1973
1. PEA Total	271.894	395.273	552.000
2. PEA del terciario	92.248	148.997	270.987
3. Construcción	11.625	23.304	40.088
4. Servicios	40.166	48.954	122.420
5. Servicios personales	21.859	22.188	50.400
6. Electricidad, agua, gas, servicios sanitarios	1.607	1.905	4.482
2/1 x 100	33.91%	37.69%	49.09%
3/1 x 100	4.27%	5.89%	7.26%
3/2 x 100	12.60%	15.64%	14.79%
4/1 x 100	14.76%	12.38%	22.17%
4/2 x 100	43.59%	32.85%	45.17%
5/1 x 100	7.93%	5.61%	9.13%
5/2 x 100	23.40%	14.89%	18.59%
6/1 x 100	0.59%	0.48%	0.81%
6/2 x 100	1.74%	1.27%	1.65%

Fuente: Censos de Población, 1950, 1963 y 1973.

Sintetizando, el proceso de penetración capitalista en el sector agropecuario, unido a la industrialización y modernización de los servicios, ha producido en primer lugar una gran concentración de la burguesía nacional, observable tanto a nivel agropecuario como a nivel industrial. Como hemos dicho, esto ha significado una eliminación de los pequeños empresarios, que no pueden modernizarse, y la conformación de una clase burguesa propiamente tal, es decir, compuesta por grandes empresarios.

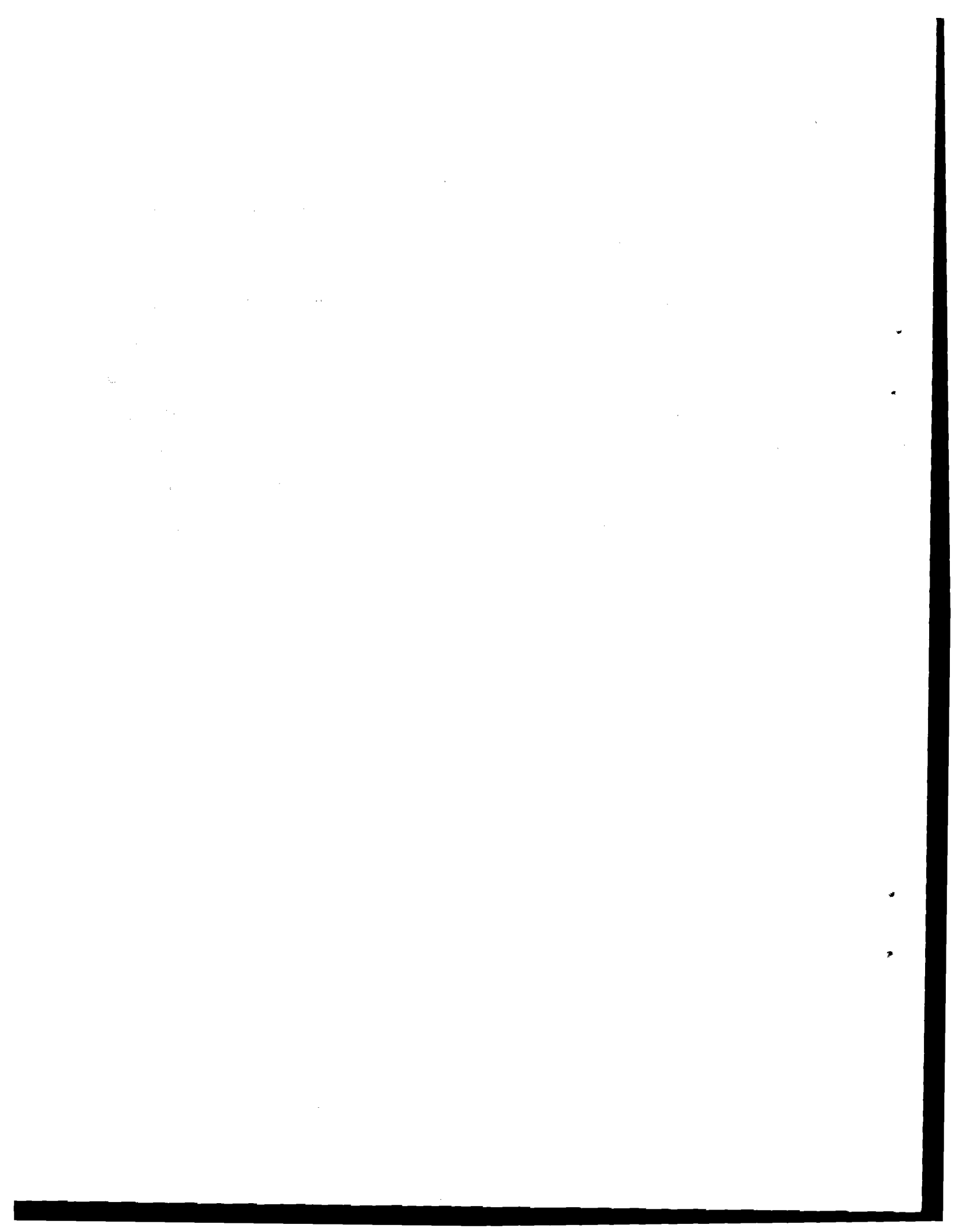
Por otra parte, la singular elevación de los niveles educativos generó una oferta bastante superior de la fuerza de trabajo calificada. La demanda de servicios profesionales y técnicos aumentó como efecto del mismo proceso de modernización y de diversificación de los servicios estatales. De este fenómeno se derivó una ampliación notable de las capas medias urbanas, cuyo volumen hemos estimado más arriba, revelándose un incremento relativo que hace pasar a este sector desde un 10 por ciento de la población activa a un 22 por ciento en el período considerado.

Se puede constatar, también, la ampliación de un proletariado industrial y de servicios. Acerca del proletariado industrial, ya se ha intentado una estimación que lo hace subir del 8.1 por ciento al 10.8 por ciento como porcentaje de la PEA total. Más difícil resulta hacerlo para el proletariado ocupado en servicios, pero un cierto cálculo del proletariado en su conjunto puede hacerse para 1973 considerando el conjunto de trabajadores que aparecen como obreros y similares que perciben un salario, descontando los ocupados en servicios personales que esconden una variedad de actividades. La cifra alcanza en esa fecha a casi el 24 por ciento de la PEA total. Observamos oportunamente que el proletariado agrícola se incrementa en términos significativos como proporción dentro del sector agrícola. Debido al descenso del porcentaje de trabajadores ocupados en este sector, su participación dentro del total de la PEA disminuye en el período.

Dentro del sector agropecuario, y considerando nuevamente la reducción relativa de la PEA agrícola, se aprecia un crecimiento del sector autónomo, ligado de una manera más estrecha a la tierra; este grupo social pasa de un 40.3

por ciento a un 45.7 por ciento de la PEA agrícola, aunque su significado dentro del conjunto de la sociedad disminuye.

Por último, hemos señalado que en el período se incrementa la marginalidad urbana como efecto de la modernización agrícola y de la incapacidad del sistema global para satisfacer la necesidad creciente de empleo urbano. Dentro de este sector ésta aumenta, estimándose que pasa del 5.6 por ciento de la PEA total al 9.1 por ciento de la misma en 1973. El mismo fenómeno de marginación y reclusión en el minifundio se observa a nivel rural, siendo allí muy difícil estimar el grado de su profundización en el período.



## VI. EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO A TRAVES DE LAS POLITICAS SOCIALES

En este capítulo examinaremos la acción desplegada por el Estado en tres ámbitos teóricamente relevantes para la explicación de los niveles y el cambio de la fecundidad en las diferentes clases y fracciones de clase, como son los de la educación, la seguridad social y la salud.

En la medida en que estos servicios sean provistos principalmente por agencias privadas y deban, en consecuencia, ser comprados, puede esperarse que su acceso dependa estrechamente del nivel de ingreso de los usuarios potenciales y del contexto en que ellos se ubiquen, ya que los servicios tenderían a concentrarse en los lugares donde la población está concentrada y hay mayor poder de compra (ciudades), en detrimento de las áreas de baja densidad demográfica y reducido poder de compra (áreas rurales). Así en una estructura económica heterogénea, la pertenencia a distintas clases o fracciones de clase -por razón del diferente nivel de ingreso, capacidad de presión y localización espacial de las mismas- condicionaría fuertemente el acceso efectivo a los servicios sociales.

El volumen de recursos que el Estado asigne para la implementación de las políticas sociales, la forma como los distribuya en el espacio nacional y las prioridades que establezca en cuanto a sectores sociales beneficiados incidirán decisivamente para romper o mantener la asociación entre posición de clase y contexto socio-espacial de ubicación, por una parte, y acceso a los servicios sociales, por otra.

En el capítulo IV se caracterizó el Estado costarricense como descentralizado, integrador y "benefactor". En el presente capítulo el examen de las políticas sociales permitirá estimar en qué medida la acción benefactora del Estado ha tenido un efecto redistributivo, creando por esa vía, condiciones favorables para una incorporación de los segmentos sociales de más alta fecundidad al proceso de transición demográfica.

### 1. Políticas de Educación

La importancia dada a la educación en Costa Rica se remonta a los días de Braulio Carrillo, cuando junto a la expansión del café y de las comunicaciones viales, la educación era entendida como un pilar del desarrollo socio-económico del país y fundamento de la democracia liberal que se deseaba implantar.

Según Constantino Láscaris<sup>1/</sup> durante la primera mitad del siglo XIX "funcionó en San José la Casa de Enseñanza Pública, que cumplió la función de centro de cultura, "superior" respecto al país, "media" comparada con las Universidades Centroamericanas. Costa Rica parte desde este punto de vista de una posición rezagada respecto de los otros países de la región que poseían centros universitarios superiores. Durante el período de la Federación Centroamericana no se vislumbra la necesidad de una Universidad en el país. Solamente después de la ruptura de la Federación, con el aislamiento consecuente del país, se llega a la conclusión de que la antigua Casa de Enseñanza Pública debe convertirse en Universidad. Es así como se funda en 1843 la Universidad de Santo Tomás, que es una elevación al estatuto de tal de la institución ya existente".

---

<sup>1/</sup> Láscaris, Constantino, Desarrollo de las ideas en Costa Rica. Editorial Costa Rica, 1975, pág. 75.

En el decreto de creación de la Universidad de Santo Tomás, se vuelca plenamente la ideología liberal-progresista que impulsará o universalizará la educación en Costa Rica.

Se dice que "es el primer deber de un buen gobierno promover la instruc-ción pública", que "sólo la ilustración pone al hombre en el importante cono-cimiento de sus derechos y obligaciones"... "es el baluarte indestructible de la libertad de los pueblos, el firme apoyo de su tranquilidad, el Paladín de sus derechos y la primordial causa de su engrandecimiento y prosperidad".<sup>2/</sup>

En el año 1869 esta ideología se formaliza mediante una nueva Constitución Política, que declara que la educación primaria es obligatoria en el país y de responsabilidad exclusiva del Estado. Este principio va a materializarse plenamente con las reformas liberales de 1884, en las que junto a un conjunto de leyes laicas, se prohíbe a la iglesia o a las congregaciones religiosas impar-tir enseñanza en Costa Rica. A pesar de la gran resistencia a estas medidas, ellas logran imponerse, con lo cual el Estado se convierte en el principal ins-trumento de difusión de la educación en el país.

Durante el período de regímenes militares de inscripción liberal, se traen profesores de España, Alemania y Francia, con el fin de crear aquí un movi-miento intelectual. La acción de estos regímenes de fines de siglo pasado es decisiva en términos educacionales. En 1886 se organiza y estructura el siste-ma educativo según la ley que se emite entonces como Ley de Educación Común.

<sup>2/</sup> Láscaris, Constantino, op.cit., págs. 75-76.

En 1892 el analfabetismo alcanzaba en el país la cifra de 68.58 por ciento, funcionaban 282 escuelas en las que impartían enseñanza 477 maestros. En 1912, los resultados ya son sorprendentes. El analfabetismo llega al 30 por ciento e imparten enseñanza más de 920 maestros.<sup>3/</sup>

En 1888, debido a discrepancias entre la Universidad y el gobierno, apercunado en el Ministerio de Instrucción Pública, se suspende a aquélla. El vacío se prolonga hasta 1940 en que bajo el gobierno de Rafael Angel Calderón Guardia se crea la actual Universidad de Costa Rica.

En 1949, al promulgarse la nueva Constitución, se amplía la facultad y la obligación del Estado para con la educación pública. El carácter gratuito de la educación primaria se extiende a la secundaria, debiendo ser financiada también por el Estado. Lo que no se amplía es el carácter obligatorio que posee la primaria. En la constitución se establece también que la educación pública debe ser organizada como un "proceso integral", que vaya desde el nivel pre-escolar hasta el universitario. La educación superior no será gratuita pero el Estado se responsabiliza de facilitar la prosecución de estudios superiores a aquellas personas que carezcan de recursos, mediante la creación de un sistema de becas y de auxilios. Al mismo tiempo, se estimula y promueve la educación privada permitiendo a instituciones el ejercicio de labores docentes.

<sup>3/</sup> Monge Alfaro, Carlos, op.cit., pág. 81.



A. El analfabetismo en Costa Rica

Tal como hemos afirmado, la lucha contra el analfabetismo comienza bastante temprano en Costa Rica. El cuadro 1, nos muestra la evolución del fenómeno desde 1950 hasta 1973. El descenso del analfabetismo a nivel global es considerable, siendo aun más intenso entre 1963 y 1973 al bajar de 14.3 por ciento a 10.23 por ciento. No existen prácticamente en Costa Rica diferencias entre el alfabetismo de los hombres y las mujeres de más de 10 años. La diferencia que sí es importante es la que se establece entre las zonas rurales y las zonas urbanas. Esta se mantiene en los mismos términos en los tres censos considerados; en 1950 es de 8.12 por ciento y 28.49 por ciento en zonas urbanas y rurales respectivamente; en 1963 desciende a 5.20 por ciento y 19.67 por ciento; llegando en 1973 a 4.43 por ciento y 14.68 por ciento. Si observamos la distinción según sexo en zonas rurales y urbanas veremos diferencias en las zonas urbanas en 1950 y 1963. La cifra es de 6.54 por ciento en hombres y 9.41 por ciento en mujeres en 1950 y de 3.95 por ciento y 6.22 por ciento en 1963. En 1973 llegan a la misma cifra de 5.09 por ciento. Curiosamente, en las zonas rurales la diferencia del alfabetismo según sexo es menor, y en clara disminución en el tiempo.

El cuadro 1 permite concluir que fuera de ser bajo el analfabetismo en Costa Rica, disminuye muy fuertemente, acercándose el nivel de las zonas rurales al de las urbanas e igualándose el puntaje de los hombres y de las mujeres en 1973.

Cuadro VI-1

## COSTA RICA: ANALFABETISMO Y TASA DE ANALFABETISMO, 1950-1963-1973

Costa Rica	1950	1963	1973
<u>Total (urbano y rural)</u>			
Población total 10 años o más	556.075	869.983	1.323.832
Analfabetos	118.105	124.493	135.395
Tasa analfabetismo	<u>21.24%</u>	<u>14.31%</u>	<u>10.23%</u>
Población total hombres 10 años o más			
Analfabetos	275.584	432.219	660.323
Tasa analfabetismo	<u>20.94%</u>	<u>14.09%</u>	<u>10.16%</u>
Población total mujeres 10 años o más			
Analfabetos	280.491	437.764	663.509
Tasa analfabetismo	<u>21.54%</u>	<u>14.53%</u>	<u>10.29%</u>
<u>Urbano</u>			
Población total 10 años o más	197.986	322.350	575.183
Analfabetos	16.079	16.759	25.457
Tasa analfabetismo	<u>8.12%</u>	<u>5.20%</u>	<u>4.43%</u>
Población hombres 10 años o más			
Analfabetos	89.161	145.642	267.083
Tasa analfabetismo	<u>6.54%</u>	<u>3.95%</u>	<u>5.09%</u>
Población mujeres 10 años o más			
Analfabetos	108.825	176.708	308.100
Tasa analfabetismo	<u>9.41%</u>	<u>6.22%</u>	<u>5.09%</u>
<u>Rural</u>			
Población total 10 años o más	358.089	547.633	748.649
Analfabetos	102.026	107.744	109.938
Tasa analfabetismo	<u>28.48%</u>	<u>19.67%</u>	<u>14.68%</u>
Población hombres 10 años o más			
Analfabetos	186.423	286.577	393.240
Tasa analfabetismo	<u>27.32%</u>	<u>19.24%</u>	<u>14.58%</u>
Población mujeres 10 años o más			
Analfabetos	171.666	261.056	355.409
Tasa analfabetismo	<u>29.22%</u>	<u>20.15%</u>	<u>14.80%</u>

Si consideramos ahora a los analfabetos funcionales, definiendo como tales a los que no han llegado a aprobar el tercer grado de primaria, las cifras son obviamente superiores.

	<u>1950</u>	<u>1963</u>	<u>1973</u>
1. Población de 10 años y más	556.075	869.983	1.323.832
2. Población de 10 años y más sin ningún grado aprobado.	108.888	134.675	130.852
2/1 porcentaje	19.6	15.4	9.9
3. Población de 10 años y más con solamente 1° y 2° grado aprobado	143.287	170.458	160.556
3/1 porcentaje	25.8	19.6	12.1
4. Porcentaje de analfabetos funcionales	45.4%	35.0%	21.0%

El progreso mostrado con este indicador más exigente es notable. En el primer período intercensal el porcentaje de analfabetos funcionales se reduce en un 23 por ciento; en el segundo período, que es tres años más corto, la reducción del analfabetismo funcional alcanza al 40 por ciento.

#### B. Recursos destinados a la educación

El cuadro a los presenta información acerca del gasto público en educación durante los años comprendidos entre 1958 y 1969. Se puede apreciar que este gasto no solamente es bastante alto, sino que incluso se incrementa intencionalmente durante el período. En efecto, prácticamente se cuadruplica.

Si consideramos este gasto en relación con el presupuesto nacional veremos que se eleva de un 24.5 por ciento en 1958 a un 35.0 por ciento en 1969. En otras palabras, mientras el presupuesto del gobierno central creció a un ritmo de 9.64 por ciento como tasa geométrica anual de crecimiento, la parte del mismo correspondiente a educación lo hizo a una tasa de 3.27 por ciento.

En las columnas siguientes del cuadro vemos los gastos públicos en educación en su relación con el producto interno bruto, y la evolución experimentada durante el período. En 1958 la proporción es del 13.8 por ciento, ascendiendo en 1969 al 16.6 por ciento. Este incremento es tanto más importante en cuanto al propio P.I.B., se ha duplicado en el período, creciendo a una tasa anual de 7.83 por ciento. Podemos concluir, entonces, que mientras el P.I.B se duplica, el gasto público se acrecienta en forma más acelerada y dentro del gasto público la cuota destinada a educación se incrementa ostensiblemente.

Dentro del presupuesto de educación el 71.8 por ciento está absorbido en 1958 por los salarios de los maestros, proporción que asciende al 72.4 en 1968.<sup>4/</sup> Esta cifra no revela bien el aumento del gasto en salarios de maestros; estos gastos se incrementan entre 1958 y 1965 a un ritmo anual de 8.9 por ciento, acelerándose el aumento a partir de ese año y alcanzando un crecimiento anual del 17.0 por ciento hasta 1968. Pero el incremento de los gastos en infraestructura física de la Universidad y del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que se crea en 1965, son tales que la proporción de los gastos corrientes en maestros sobre los gastos totales se altera muy moderadamente.

4/ Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972 y Planes del Sector Público. Tomo II, pág. 179. OFIPLAN.

Cuadro VI-2

COSTA RICA: PROPORCION DEL PRESUPUESTO DE GOBIERNO CENTRAL Y DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO QUE SE DESTINA A EDUCACION PUBLICA. 1969  
Miles de colones

Años	Gobierno Central			Producto bruto interno (4)	Gastos en Educación como porcentaje del producto bruto (5) (2/4)
	Gastos de presupuesto en Educación (1)	Gastos totales de presupuesto (2)	Gastos Educ. como porcentaje de gasto total (3) (1/2)		
1958	83,7	342,1	24,5	2.466,1	13,8
1959	92,7	351,5	26,4	2.572,2	13,6
1960	104,4	376,1	27,8	2.766,7	13,6
1961	114,4	408,2	27,3	2.919,9	13,6
1962	134,5	473,7	28,4	3.174,4	14,9
1963	140,4	477,4	29,4	3.464,0	13,8
1964	148,9	531,2	28,0	3.599,0	14,7
1965	172,8	569,5	30,3	3.949,9	14,4
1966	197,1	657,7	30,0	4.242,7	15,5
1967	231,1	747,6	30,9	4.595,3	16,2
1968	251,1	790,8	31,8	5.063,9	15,6
1969	329,8	941,8	35,0	5.653,9	16,6

Fuente: Datos extraídos de OFIPLAN, Planificación del Desarrollo Económico y Social (1969-1972) y Torres, P., Oscar, Modelo para la cuantificación del sistema educativo costarricense.

El cuadro 3 que presentamos a continuación, nos proporciona información acerca de la distribución de los recursos y su evolución, entre los distintos niveles de enseñanza. La educación primaria absorbe gran parte del presupuesto educacional, aunque desciende del 81.68 por ciento al 73.75 por ciento entre 1960 y 1968. La razón de este alto porcentaje estriba en el carácter

Cuadro VI-3

GASTOS CORRIENTES DEL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA POR NIVELES. 1960-1968  
Miles de colones

Años	Total	Niveles Enseñanza			
		Primaria	Secundaria		Normal
			Académica	Profesional	
1960	74.603,1	60.938,4	12.066,4	768,5	829,8
1961	80.864,5	66.027,9	12.927,5	980,4	928,7
1962	89.585,6	73.159,2	13.975,3	1.370,0	1.081,1
1963	96.398,4	78.364,2	14.955,8	1.804,3	1.274,1
1964	105.866,5	84.657,0	17.380,7	2.283,1	1.545,7
1965	114.524,5	89.320,7	20.650,7	2.917,1	1.636,0
1966	137.355,4	103.608,8	27.821,4	4.129,5	1.795,7
1967	160.917,2	118.528,1	36.025,5	4.422,7	1.940,7
1968	195.827,5	144.437,7	40.414,7	8.013,4	2.961,7

Fuente: OFIPLAN, Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

gratuito y obligatorio de este nivel de enseñanza estipulado por la constitución, lo que compromete al Estado a destinar más de las tres cuartas partes del gasto total al nivel primario. El descenso del porcentaje orientado a la primaria se explica solamente por el incremento en los gastos en la secundaria, que constituyen un nivel de enseñanza en expansión. El volumen de gastos en este nivel casi se cuadruplica en los nueve años considerados y, en términos del porcentaje sobre los gastos totales, avanza del 17.20 por ciento al 24.73 por ciento. Dentro del nivel secundario se observa que el nivel

llamado académico se expande bruscamente (16.17 por ciento a 20.63 por ciento); sin embargo, el nivel profesional, que parte de standards muy bajos, se incrementa ostensiblemente en el período, al pasar del 1.03 por ciento al 4.09 por ciento.

El cuadro analizado permite concluir la existencia de una clara política educacional orientada a generalizar la instrucción en los niveles más elementales, política que se sustenta desde el siglo pasado, y que se intensifica a partir de 1949, con una orientación a ampliar la educación a nivel secundario. Esta política diríamos "de abajo hacia arriba" parece inalterada respecto de momentos anteriores; lo que sí acontece es que una vez cubiertos en alto porcentaje la necesidad de instrucción básica, se vuelve preciso ampliar la capacidad de instrucción media.

Respecto de los gastos realizados hasta 1968 en educación superior presentamos el cuadro 4. Este nos muestra el financiamiento de la Universidad de Costa Rica en el plazo comprendido entre 1957 y 1968. Los ingresos corrientes se han multiplicado en tres veces y media, a una tasa de incremento anual del 11,8 por ciento. Como institución autónoma, posee un financiamiento diversificado, aunque en buena parte proveniente del Gobierno Central. En 1957 la participación del Gobierno Central alcanzaba al 72.10 por ciento, reduciéndose en términos que no son muy significativos en 1968 (69.56 por ciento). El financiamiento por ingresos tributarios alcanza en 1968 al 9.29 por ciento del total, siendo ese porcentaje equivalente al de 1957. El financiamiento por ingresos no tributarios se ha aumentado mucho pero en términos porcentuales ha disminuido del 17.60 por ciento al 15.28 por ciento.

Tomando en su conjunto el financiamiento total de la Universidad de Costa Rica en 1957, tenemos que corresponde al 9.69 por ciento de los gastos globales del sector público en educación. Este porcentaje se eleva al 12.17 por ciento en 1968.

En síntesis, la U.C.R. comienza a cobrar un peso cada vez más significativo en los planes educacionales del país. Este movimiento continuará en alza hasta que en 1973 se cree la segunda universidad del país, la Universidad Nacional de Heredia.

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es creado en 1965 y comienza a tener una importancia también creciente. Desde 1965 hasta 1968 los ingresos tributarios fueron su principal fuente de financiamiento (casi un 100 por ciento en 1965 y un 86.9 por ciento en 1968); en esta tributación el aporte de las empresas privadas es equivalente al 52.8 por ciento en 1965 y al 60.6 por ciento en 1968.

En general las fuentes de ingreso del INA son:

- a) El 1 por ciento de lo que todas las empresas particulares dedicadas a la industria, comercio, minería y servicios pagan en salarios, siempre que posean un capital no menor de ₡ 50.000 y empleen menos de 10 trabajadores;
- b) Una subvención del poder ejecutivo equivalente a un millón de colones anuales durante un período de cinco años;



Cuadro VI-4

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA. INGRESOS CORRIENTES, 1957-1968  
(Miles de colones)

DETALLE	1968	1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957
INGRESOS CORRIENTES	32.789,2	28.428,5	22.077,4	19.361,4	19.135,8	15.535,8	13.542,0	11.825,0	13.265,8	11.182,7	10.430,6	9.625,3
1. Ingresos Tributarios	3.046,7	4.450,4	2.013,4	2.100,7	2.343,6	1.442,7	974,6	776,0	1.238,2	1.197,6	1.151,9	931,0
2. Ingresos No Tributarios	5.011,4	4.372,1	3.624,5	3.067,0	2.940,8	2.197,0	1.893,6	1.939,3	1.637,5	1.413,3	1.968,3	1.694,3
Por servicios	3.410,2	2.644,3	2.397,4	1.842,7	1.831,5	1.164,3	1.011,5	892,1	717,0	684,5	612,3	707,0
De la propiedad	877,8	1.051,1	479,3	690,2	620,2	572,1	479,5	469,2	446,9	267,3	351,9	406,4
Renta de loterfa	608,8	569,7	506,6	455,2	397,3	411,8	362,8	365,3	383,1	345,0	365,2	307,7
Otros	114,6	107,0	241,2	78,9	91,8	48,8	39,8	212,7	90,5	116,5	638,9	273,2
3. Transferencias	24.731,1	19.606,0	16.439,5	14.193,7	13.851,4	11.896,1	10.673,8	9.109,7	10.390,1	8.571,8	7.310,4	7.000,0
Del Gobierno												
Central	22.810,5	18.264,8	15.498,9	13.214,3	12.495,3	11.552,1	10.452,5	8.892,0	10.096,7	8.424,9	7.288,5	6.939,9
De Instit. Públicas	38,5	13,6	10,0	-	13,0	-	-	27,0	-	73,7	-	25,0
Otras	1.882,1	1.327,6	930,6	979,4	1.343,1	344,0	221,3	190,7	293,4	73,2	21,9	35,1

Fuente: OFIPLAN. Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

- c) El 1 por ciento de lo que pegan en planillas de sueldos y salarios todas las instituciones autónomas y semi-autónomas, siempre que esta planilla exceda la suma de ₡ 500.000;
- d) Otros ingresos directos.

De esta manera se está fomentando fuertemente la formación de una fuerza de trabajo más capacitada y especializada. Antes de la formación del INA, y a partir de 1960 existía una Oficina de Capacitación Social y Aprendizaje, que funcionaba adscrita al Ministerio del Trabajo y Bienestar Social. Luego, en 1971 se crea el Instituto Tecnológico de Costa Rica, como una Institución de enseñanza e investigación en Tecnología. Está formado para proporcionar una instrucción tecnológica más desarrollada que la que se imparte en el INA.

### C. Demanda de educación

La educación en Costa Rica tiene un grado de cobertura bastante aceptable en todos sus niveles, mostrando progresos de consideración en el período en estudio. Se estima que en 1973 ha logrado una incorporación a la enseñanza primaria del 94 por ciento de la población en edad escolar (6-12 años). La educación media acoge al 41 por ciento de la población comprendida entre los 13 y 18 años. Por último, la educación superior atiende al 10 por ciento de la población de 19 a 25 años.<sup>5/</sup>

Desgraciadamente, no tenemos a mano información para verificar y desagregar estas cifras hasta 1973. Nos contentaremos con una cierta profundización del tema en el período anterior a 1968, para el cual sí existe información de fácil acceso.

<sup>5/</sup> Bermúdez, Vera Y Gómez, Miguel, op.cit.

El cuadro 5, nos muestra la evolución de la matrícula desde 1958 hasta 1968, según el nivel de enseñanza para las instituciones del sector público. El universo total de alumnos incorporados al sistema educativo prácticamente se duplica entre los años comprendidos; crece aumentándose al ritmo de una tasa geométrica del 6.54 por ciento anual. En el total de la matrícula del sistema se destaca la enseñanza primaria que constituye en 1958 el 86.8 por ciento del total y en 1968 el 81.5 por ciento. A la primaria le sigue en importancia la secundaria académica, que representa en 1958 el 8.9 por ciento de la matrícula total, creciendo hasta alcanzar el 12.0 por ciento en 1968. Dentro de la secundaria, la profesional se incrementa muy rápidamente en el período, alcanzando en 1968 la suma de 6.093 alumnos contra 195 que presenta en 1958. La matrícula universitaria se incrementa a un ritmo similar a la secundaria pero a niveles considerablemente más bajos; en 1958 representa el 1.6 por ciento del total del sistema educativo del país, ascendiendo en 1968 al 2.4 por ciento del mismo. Por último, existe un crecimiento también significativo de las matrículas en las escuelas normales, especial y profesionales, aunque el peso sobre el total es todavía muy bajo. Dentro de los niveles que nos presenta el cuadro tenemos, por último, que la pre-primaria se muestra bastante estancada; probablemente en el sector privado este tipo de escuelas muestran un dinamismo mayor.

La importancia de la enseñanza primaria aconseja un análisis más detenido de su evolución. Para esto consideramos la matrícula en relación a la demanda real de educación expresada en la población en edad escolar. El cuadro 6 nos reúne los datos desde 1957 hasta 1968. Ahí se muestra que, a pesar

Cuadro VI-5

## SISTEMA EDUCATIVO: MATRICULA INICIAL TOTAL DE INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO

Año	Total	Pre-prf- maria	Primaria	SECUNDARIA				Formac. Profe- sional <sup>a/</sup>	Universi- tariab/
				Acadé- mica	Profe- sional	Normal	Espe- cial		
1968	393.022	6.021	320.282	47.036	6.093	1.921	760	1.578	9.331
1967	400.856	5.478	305.481	42.487	4.019	1.431	764	1.007	7.189
1966	339.680	5.209	286.307	37.187	3.788	1.317	752	1.062	6.058
1965	319.748	4.950	272.666	31.179	3.111	1.224	621	173	5.924
1964	296.748	4.516	254.510	27.672	2.374	1.302	565	-	5.560
1963	278.119	4.366	239.464	25.395	1.825	1.273	471	-	5.325
1962	256.613	4.346	221.074	23.633	1.276	993	448	-	4.843
1961	236.296	4.493	203.146	22.371	897	833	372	-	4.184
1960	224.638	4.382	193.679	20.987	679	755	328	-	3.828
1959	209.089	4.106	180.642	19.327	337	700	305	-	3.672
1958	195.612	4.196	169.857	17.393	195	678	282	-	3.111

Fuente: OFIPLAN, Previsiones de Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

<sup>a/</sup> Matrícula del INA.<sup>b/</sup> Suma de la matrícula por escuelas difiere del número de alumnos porque algunos llevan más de una carrera..

Cuadro VI-6

ENSEÑANZA PRIMARIA: POBLACION TOTAL EN EDAD ESCOLAR Y MATRICULA INICIAL  
DE 6 A 12 AÑOS Y DE OTRAS EDADES, 1957-1968

AÑO	Estimación población en edad escolar <sup>a/</sup> (1)	ESTUDIANTES DE 6 A 12 AÑOS			% poblac. edad esc. matricul. en prima- ria (2/1) (5)	ESTUDIANTES EN OTRAS EDADES		
		Total	Sector Público	Sector Privado		Total	Sector Público	Sector Privado
		(2)	(3)	(4)		(6)	(7)	(8)
1957	183.788	147.693	140.534	7.159	80.4	20.429	19.692	737
1958	194.708	154.488	147.051	7.437	79.3	23.725	22.806	919
1959	207.378	167.389	159.969	7.420	80.7	21.375	20.673	702
1960	220.510	181.141	172.788	8.353	82.2	21.660	20.891	769
1961	235.510	190.582	182.064	8.518	80.9	21.767	21.082	685
1962	254.573	206.656	197.859	8.797	81.2	23.964	23.215	749
1963	272.375	222.817	213.692	9.125	81.8	26.529	25.772	757
1964	282.853	234.389	225.884	8.515	82.9	29.303	28.626	677
1965	293.731	250.602	240.826	9.776	85.3	32.608	31.840	768
1966	305.020	250.602	252.588	9.084	85.8	34.386	33.719	667
1967	316.751	277.756	268.468	9.288	87.7	37.515	36.809	706
1968	328.937	292.608 <sup>b/</sup>	282.686 <sup>b/</sup>	9.922 <sup>b/</sup>	88.9	38.566 <sup>b/</sup>	37.960 <sup>b/</sup>	606 <sup>b/</sup>

Fuente: OFIPLAN, Previsiones de Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

a/ Población de 6 a 12 años.

b/ Datos preliminares.

del incremento de la población en edad escolar, la matrícula aumenta en su porcentaje de población atendida. Observamos una rápida expansión del porcentaje de población en edad escolar matriculada a partir de 1963. Si cotejamos estas cifras con la columna de la estimación de la población en edad escolar, veremos que a partir de ese año (1963) se produce un descenso en el ritmo de crecimiento; entre 1957 y 1963 esta población crece al 6.8 por ciento anual, bajando la tasa al 3.8 por ciento entre 1963 y 1968. Por otra parte, el número de estudiantes matriculados aumenta más rápidamente de 1963 a 1968 (7.1 por ciento anual) que lo que se muestra entre 1957 y 1963 (5.6 por ciento anual). Esto hace que a partir de 1963 el porcentaje de la población en edad escolar matriculada aumente del 81.8 por ciento (1963) al 88.9 por ciento (1968). Por lo tanto, la cifra apuntada al comienzo de este párrafo (94 por ciento) puede haber sido alcanzada en 1973.

El mismo cuadro contrasta la dinámica de crecimiento del sector público y del sector privado; este último se incrementa en forma bastante lenta. También resulta interesante señalar que la matrícula en enseñanza primaria de estudiantes de edades superiores a los 12 años, manifiesta un crecimiento alto, aunque inferior al de la matrícula de la población considerada como en edad escolar. Mientras ésta se aumenta en un 98.11 por ciento en el período, aquélla se incrementa en un 88.76 por ciento. También se puede comprobar que el sector privado no tiene ninguna significación para el país.

Resulta bastante interesante observar, ahora, la retención del sistema educativo entre 1962 y 1968. El cuadro 7 nos presenta la información correspondiente. Allí vemos que del total de alumnos que iniciaron la primaria en 1957, llegó al último grado un porcentaje equivalente al 31 por

ciento en el sector público y al 38.4 por ciento en el privado. El ascenso del sector público es muy impresionante, llegando a igualar el porcentaje de retención del sector privado en 1963-1968, en un nivel bastante alto del 49.2 por ciento. Es interesante destacar el incremento en la retención que se observa a partir de los años 1964 y 1965. En términos generales y para el período considerado (1962-1968), la retención de la enseñanza primaria mejora en este concepto a razón de un 3.03 por ciento anual. Para esto ha sido muy importante la eliminación de las escuelas incompletas que existían a nivel rural. Esta eliminación hizo que el porcentaje de escuelas completas sobre el total de escuelas ascendiera del 31 por ciento en 1962 al 85 por ciento en 1968. El avance es bastante apreciable.

La deserción escolar en el transcurso de un mismo año también ha sido reducida en nuestro período. En el sector público se ha logrado disminuir esta deserción de un 7.5 por ciento al 4.8 por ciento entre 1957 y 1968; en el sector privado el descenso ha sido aun mayor y va del 11.1 por ciento al 3.8 por ciento.

Lo mismo se observa con respecto a los alumnos aprobados. El porcentaje en el sector público sube del 75.8 por ciento al 85.7 por ciento en el período. En el sector privado el ascenso es del 79.0 por ciento al 91.6 por ciento.

Otra información que resulta valiosa para comprender la política educacional del Estado en el período estudiado es la relativa a la evolución del porcentaje de profesores titulados. Este porcentaje se eleva del 21.8 por ciento en 1957 al 79.7 por ciento en 1967 para el sector público, siendo el cambio del sector privado de un 30 por ciento a un 63.3 por ciento. Esto

Cuadro VI-7

EDUCACION PRIMARIA: RETENCION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LOS  
SECTORES PUBLICO Y PRIVADO, 1962-1968

Años	Grado	SECTOR PUBLICO		SECTOR PRIVADO		% retención total
		Matric. inicial	% retención <sup>A/</sup>	Matric. inicial	% retención <sup>A/</sup>	
1963	I	67.906		2.476		
1968	VI	33.407	49.2	1.218	49.2	49.2
1962	I	66.613		2.444		
1967	VI	30.162	45.3	1.167	47.7	45.4
1961	I	60.360		2.283		
1966	VI	26.866	44.5	1.039	45.5	44.5
1960	I	60.428		2.444		
1965	VI	23.990	39.7	1.205	49.3	40.0
1959	I	55.769		2.374		
1964	VI	20.644	37.0	829	34.9	36.9
1958	I	52.892		2.721		
1963	VI	18.306	34.6	1.074	39.5	34.8
1957	I	51.627		2.574		
1962	VI	16.019	31.0	988	38.4	31.4

Fuente: OFIPLAN, Previsiones de Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

<sup>A/</sup> Matrícula inicial del último grado expresada como porcentaje de la matrícula inicial del primer grado seis años atrás.



refleja un interesante esfuerzo del sector público. Los diferenciales son algo significativos entre zonas urbanas y zonas rurales. Para el sector público el porcentaje de titulados es en 1959 del 60.2 por ciento en las zonas urbanas y de 21.9 por ciento en las zonas rurales. La situación se modifica en 1967 llegando a alcanzar la cifra de 83.9 por ciento en las zonas urbanas y de 76.3 por ciento en las rurales. Esto implica un gran esfuerzo de dotación de personal idóneo a las zonas rurales. Es de notar que en 1967 el número de escuelas oficiales en las zonas rurales es de 5.880, mientras que las mismas en las zonas urbanas es de 4.753, lo que hace resaltar aun más el éxito alcanzado. Las escuelas privadas tienen en 1959 un 50.6 por ciento de profesores titulados en las zonas urbanas y un 11.6 por ciento en las rurales, la situación en 1967 es de 65.9 por ciento y 55.6 por ciento respectivamente. En ese año existen 367 escuelas privadas en zonas urbanas y 126 en zonas rurales.

Respecto de la enseñanza secundaria se puede ver el cuadro 8 que establece relación entre la demanda potencial por educación secundaria, entendida como el número de personas que han terminado el año anterior la educación primaria, y la capacidad del sistema para incorporar a los estudiantes a la educación secundaria. Entre los años 1961 y 1968 la demanda aumenta en un 146.21 por ciento. La matrícula del primer año aumenta en el período sólo en 112.24 por ciento. La gran ampliación de la educación primaria impone tal ritmo de crecimiento para la secundaria, que ésta no puede incrementarse en iguales términos. Sin embargo, el problema no puede entenderse como simple incapacidad del sistema para acoger a los graduados de primaria; seguramente la deserción escolar al terminarse el primer ciclo debe ser el factor más

Cuadro VI-8

COSTA RICA: ENSEÑANZA SECUNDARIA ACADEMICA Y PROFESIONAL, COLEGIOS PUBLICOS Y PRIVADOS,<sup>a/</sup>  
 RELACION DE MATRICULA INICIAL DE PRIMER AÑO CON LA FINAL DE 6º GRADO DE PRIMARIA  
 EN EL PERIODO INMEDIATO ANTERIOR, 1961-1968

AÑOS	GRADUADOS DE PRIMARIA (1)	MATRICULA INICIAL DE 1º AÑOS			PORCENTAJES		
		Total (2)	Académica (3)	Profesional (4)	(2/1)	(3/1)	(4/1)
1968	34.630	22.608	20.816	1.792	74.5	68.6	5.9
1967	30.345	20.181	19.253	928	75.5	72.1	3.4
1966	26.711	19.035	17.557	1.478	80.3	74.1	6.2
1965	23.702	16.108	14.694	1.414	80.0	72.9	7.0
1964	20.144	14.278	13.205	1.073	79.5	73.5	6.0
1963	17.961	12.975	12.042	933	81.8	75.9	5.9
1962	15.870	11.439	10.772	667	81.3	76.6	4.7
1961	14.065	10.652	10.152	500	84.0	80.1	3.9

Fuente: OFIPLAN, Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

a/ Solamente se tiene el dato de los colegios profesionales públicos.

Cuadro VI-9

COSTA RICA: ENSEÑANZA SECUNDARIA ACADEMICA, MATRICULA INICIAL,  
 CENTROS DE ENSEÑANZA Y PERSONAL DOCENTE, 1957-1968

AÑOS	MATRICULA INICIAL			PERSONAL DOCENTE			CENTROS ENSEÑANZA		
	Total	Oficial	Partic. <sup>a/</sup>	Total	Oficial	Partic. <sup>a/</sup>	Total	Ofic.	Partic.
1968	55.732	47.036	8.696	n.d.	2.040	n.d.	97	57	40
1967	53.697	42.487	11.210	n.d.	1.777	n.d.	99	56	43
1966	47.823	37.187	10.636	n.d.	1.656	n.d.	91	49	42
1965	41.118	31.179	9.939	1.931	1.359	572	85	42	43
1964	36.530	27.672	8.858	n.d.	n.d.	n.d.	79	37	42
1963	33.622	25.395	8.227	n.d.	1.203	n.d.	76	34	42
1962	31.250	23.633	7.617	1.411	979	432	76	34	42
1961	29.226	22.371	6.855	n.d.	897	n.d.	68	33	35
1960	27.491	20.987	6.504	1.229	865	364	63	33	30
1959	25.731	19.327	6.404	n.d.	818	n.d.	60	31	29
1958	23.154	17.393	5.761	n.d.	902	n.d.	55	30	25
1957	19.434	14.085	5.349	n.d.	743	n.d.	47	26	21

Fuente: OFIPLAN, Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

a/ El dato referente a 1960 fue tomado de CSUCA/ *op.cit.*, cuadros N°s. A-97 y A-98, pág. 173.

importante, dado que la secundaria no es gratuita. Este factor debe explicar el descenso en el porcentaje de matriculados a la secundaria respecto de la llamada "demanda potencial" que no puede ser considerada como real. Sin embargo, resulta interesante comprobar cómo aumenta la matrícula en el área profesional.

El cuadro 9 ofrece un panorama del desarrollo de la educación secundaria. Allí se incluye la matrícula inicial en los distintos grados. Casi llega a triplicarse en los años considerados, siendo el ascenso más importante en el sector oficial, que aumenta en un 234 por ciento contra un 62 por ciento del sector privado. Teniendo en cuenta la amplitud del incremento del alumnado, la cifra de 18.95 alumnos por profesor asciende a 28.96, lo cual es aceptable. Si nos detenemos en el aumento del número de Centros de enseñanza a nivel oficial vemos que éstos se duplican. De esta manera, la dotación de maestros por centro aumenta de 23.05 a 35.78. En el sector privado el fenómeno no puede observarse en su evolución en el período. Los datos nos permiten señalar que en 1960 existen 12.13 maestros por escuela y 17.86 alumnos por maestro, llegándose en 1965 a la cifra de 13.30 maestros por escuela y a 17.37 alumnos por maestro. La relación es sin duda más favorable en los establecimientos privados, que se revelan al mismo tiempo, bastante más pequeños que los oficiales. Esto no anula el esfuerzo educativo oficial que resulta, sin duda, muy superior al privado.

Si observamos ahora la retención que muestra el sistema, veremos una evolución entre los años para los cuales se dispone de datos. Siendo el ciclo secundario de cinco años, podemos apreciar que de los alumnos matriculados en

1960 al primer año llega un 31.4 por ciento al quinto y último año de la secundaria en 1964. La situación se va acentuando paulatinamente hasta la promoción de 1963-1967 que llega a un 43.6 por ciento de retención. La promoción del año siguiente (1964-1968) revela un notorio descenso, llegando a 35.1 por ciento. Algo similar ocurre en el sector privado: el porcentaje de retención se aumenta entre los mismos años (1964-1967) de un 55.7 por ciento a un 61.8 por ciento produciéndose un violento descenso en el año siguiente, que llega a un nivel inferior del de 1964 (40.5 por ciento).<sup>6/</sup>

Respecto de la deserción por cada año se puede apreciar un notable aumento entre los años 1957 y 1968. En 1957 se registra un porcentaje de deserción equivalente al 10.0 por ciento, que se eleva en forma muy irregular hasta mostrar un nivel de 15.3 por ciento en 1968. Entre 1957 y 1964 se eleva paulatinamente. Luego baja del 15.8 por ciento al 11.4 por ciento entre 1964 y 1965, para elevarse nuevamente al 14.9 por ciento en 1967 y al 15.3 por ciento en 1968. En el sector privado la deserción, en vez de aumentar, disminuye en el período considerado. En 1957 a 1964 ha disminuido sistemáticamente bajando del 13.0 por ciento al 8.0 por ciento, para luego ascender hasta un 10 por ciento en el año 1967.

Al tomar datos similares respecto de la educación secundaria profesional, se observa que el porcentaje de deserción disminuye notablemente. Entre 1957 y 1965 desciende de 16.1 por ciento a 7.5 por ciento, para luego remontar al

<sup>6/</sup> Si consideramos a los repitentes que se gradúan de secundaria en un lapso de tiempo mayor que los cinco años, el porcentaje de retención entre 1964 y 1972 alcanza al 47 por ciento en el sector público. Cf. Estadísticas del sistema educativo costarricense. El mismo cálculo para la primaria arroja una cifra del 63 por ciento.

10.3 por ciento en 1967. Lo mismo acontece con el porcentaje de aprobados sobre el total de matriculados: de un 50.3 por ciento de aprobados en 1957 se llega a un 59.6 por ciento en 1967. Respecto de la retención escolar en la secundaria profesional, la promoción de 1960-1964 retiene al final solamente un 26.8 por ciento de los matriculados. Los progresos son claros, mostrando la promoción de 1963-1967 una retención del 38.0 por ciento. El nivel es inferior al que registra la secundaria académica; sin embargo, los progresos realizados por este sector son superiores.

El cuadro 10 nos muestra la evolución en la formación del personal docente que se imparte tanto en la Universidad de Costa Rica como en las Escuelas Normales del país. Mientras el aumento en la matrícula de educadores para la segunda enseñanza es muy intenso, subiendo de un número de 43 a 1.226, el incremento de los aspirantes a maestros es comparativamente bajo. Las matrículas suben de 867 en 1957 a 1.443 en 1968.

D. La elevación de los niveles educativos

Por último, si queremos evaluar el grado en que la población de Costa Rica ha elevado su nivel educacional durante los últimos años, veremos que los resultados son realmente positivos.

Nos interesa aquí percibir el margen de aumento general de la educación en el país. Para esto consideramos el contingente que ha logrado aprobar la primaria completa (6 años), suponiendo que al transponer ese umbral se encuentra capacitado para obtener cargos de mejor remuneración y accede a un mínimo nivel cultural. Suponemos que este fenómeno de la elevación general de la educación actuará sobre los factores de comportamiento reproductivo.

Cuadro VI-10

EDUCACION SUPERIOR: MATRICULA INICIAL EN ESCUELAS NORMALES Y ESCUELA DE  
PEDAGOGIA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

AÑOS	TOTAL	ESCUELAS NORMALES			U. de COSTA RICA		TOTAL
	Enseñan. Primaria	Heredia	San Ramón	Liberia	Enseñan. Primaria	Enseñan. Secund.	Enseñan. Secund.
1963	1.433	n.d.	n.d.	n.d.	45	693	1.226 <sup>a/</sup>
1967	1.507	961	274	196	76	544	544
1966	1.423	986	167	164	106	417	417
1965	1.343	941	139	144	119	386	386
1964	1.458	1.020	151	131	156	372	372
1963	1.457	1.045	146	827	184	485	485
1962	1.190	351	90	52	197	326	326
1961	1.044	705	53	75	211	238	238
1960	975	631	56	68	220	179	179
1959	908	601	65	34	208	133	133
1958	838	584	56	38	160	152	152
1957	867	526	69	73	199	43	43

Fuente: Ministerio de Educación Pública, Depto. de Investigación y Estadística.

Universidad de Costa Rica, Estadística Universitaria, 1965-1966, 1965-1964.

a/ Incluye 533 alumnos de la Normal Superior.

El cuadro 11 nos proporciona la información para el país, según sectores urbano y rural y según sexo. Allí vemos que para el conjunto del país el porcentaje que ha pasado el umbral de los 6 años de primaria aumenta en algo más de dos tercios pasando de 17.15 por ciento a 28.75 por ciento. Este incremento es más débil en las zonas urbanas, que muestran en 1963 una cifra

mayor, pero es muy intenso en las zonas rurales. Allí el cambio es más que significativo (11.76 por ciento a 27.86 por ciento). El nivel educacional, según el patrón con que lo estamos midiendo, llega casi a nivelarse entre zonas urbanas y rurales en 1973. El esfuerzo en las áreas rurales es tanto más grande, cuanto que ellas contienen volúmenes de población superiores, la cual se encuentra territorialmente más dispersa. En 1963 la población rural constituye el 62 por ciento disminuyendo en 1973 al 55 por ciento del total.

Si observamos los diferenciales según sexo, vemos que aun con este indicador más exigente que los habituales (alfabetismo), prácticamente éstos no existen. La única diferencia importante, tanto entre los hombres como entre las mujeres, está dada por la localización en la zona urbana o la rural.

## Cuadro VI-11

POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS Y POBLACION CON 6° DE PRIMARIA APROBADO  
SEGUN SECTORES URBANO Y RURAL Y SEGUN SEXO. 1963-1973

	1963			1973		
	Población 15 años y +	6° Primar. Aprobado	Porcen- taje	Población 15 años y +	6° Primar. Aprobado	Porcenta- je
Total C.R.	699.609	119.963	17.15	1.047.318	301.129	28.75
C.R. Urbano	266.351	69.031	25.92	470.820	140.533	29.85
C.R. Rural	433.258	50.932	11.76	576.498	160.596	27.86
C R. Hombres	346.199	58.460	16.89	519.719	149.814	28.83
C.R. Mujeres	353.410	61.503	17.40	527.599	151.315	28.68
Hombres Urbano	118.394	31.623	26.71	215.268	64.872	30.14
Hombres Rural	227.805	26.837	11.78	304.451	84.942	27.90
Mujeres Urbano	147.957	37.408	25.28	255.552	75.661	29.61
Mujeres Rural	205.453	24.095	11.73	272.047	75.654	27.81

Fuente: Censos de Población, 1963-1973.

En el cuadro 12 presentamos la misma información para las provincias de Costa Rica, sin introducir ahora la distinción entre las áreas urbanas y rurales. Allí confirmamos la inexistencia de diferencias de significación entre hombres y mujeres en todas las provincias. Mientras en San José la ventaja es levemente favorable a las mujeres, en Cartago, Heredia y Limón la situación es inversa. El fenómeno de la migración femenina y su selectividad puede estar desfavoreciendo a las provincias expulsoras en términos de un leve descenso del nivel educativo global de las mujeres.

El cuadro nos revela el extraordinario avance educativo de las provincias más rezagadas en 1963. En ese año las diferencias entre provincias oscilan entre el 9.49 por ciento y el 22.26 por ciento de la población con sexto primaria aprobado. La provincia más atrasada es Puntarenas, seguida de Guanacaste; y la más adelantada, Heredia, seguida de San José. Las tres restantes presentan valores intermedios. La situación cambia en 1973 en el sentido de un ascenso generalizado que se muestra particularmente intenso en las provincias más atrasadas. La provincia de Cartago, que posee una parte de su territorio en la meseta central y otra parte fuera de ella, se coloca en el primer lugar del país, pasando de 16.30 por ciento a 32.20 por ciento y ganando 15.87 puntos. Sin embargo, el avance mayor lo registra la provincia de Guanacaste (16.08 puntos) al subir de una posición muy baja y alcanzar el nivel de Alajuela y Limón, a sólo cuatro puntos de San José. Por su parte, las provincias de Alajuela, Limón y Puntarenas mejoran bastante su situación anterior, con lo que resulta una considerable nivelación del nivel educativo en Costa Rica. En el año de 1973 las diferencias, que antes eran de 12.72 puntos entre los valores máximos y los mínimos, se reducen a sólo 8.73 puntos. Aun más, este



Cuadro VI-12

**POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS Y POBLACION CON 6° DE PRIMARIA APROBADO  
SEGUN SEXO Y PROVINCIAS, 1963-1973**

Provincias	Población 15 años y más		Población 6° Prima- ria Aprobado		2/1 x 100	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973
San José	267.249	411.086	60.654	126.252	21.96	30.71
Hombres	124.415	193.275	28.058	58.950	22.55	30.50
Mujeres	142.834	217.811	32.596	67.302	22.82	30.90
Alajuela	123.433	178.748	16.549	47.210	13.41	26.41
Hombres	61.198	89.507	8.099	23.694	13.23	26.47
Mujeres	62.235	89.241	8.450	23.516	13.58	26.35
Cartago	79.625	111.160	13.006	35.796	16.33	32.20
Hombres	40.683	56.193	6.677	18.480	16.41	32.89
Mujeres	38.942	54.967	6.329	17.316	16.25	31.50
Heredia	46.057	78.548	10.251	24.683	22.26	31.42
Hombres	22.192	38.692	5.104	12.519	23.00	32.36
Mujeres	23.859	39.856	5.147	12.164	21.57	30.52
Guanacaste	68.340	91.639	6.868	23.949	10.05	26.15
Hombres	34.957	46.887	3.501	12.420	10.02	26.49
Mujeres	33.383	44.752	3.367	11.529	10.09	25.76
Puntarenas	79.218	113.542	7.516	26.652	9.49	23.47
Hombres	43.317	60.458	4.241	14.364	9.79	23.76
Mujeres	35.901	53.084	3.275	12.288	9.12	23.15
Limón	35.688	62.595	5.119	16.587	14.34	26.50
Hombres	19.436	34.707	2.780	9.387	14.30	27.05
Mujeres	16.251	27.888	2.339	7.200	14.39	25.82

Fuente: Censos de Población, 1963-1973.

ascenso, recordamos, se verifica en todas las provincias, incluso en las de valo-  
res altos, con lo cual puede concluirse que la situación es más que halagüeña  
en el período.

Dado que nos interesa particularmente perseguir el nivel educativo de las mujeres de Costa Rica, con la consecuente capacitación para el trabajo y acceso a nuevos patrones culturales que involucra, habría que estudiar la evolución del porcentaje de ellas que logra aprobar no sólo la primaria, sino también el nivel medio de secundaria (3<sup>er</sup> grado) y el nivel de secundaria completa.

La información resumida la tenemos en el cuadro 13. Respecto del porcentaje de mujeres que ha accedido a la primaria completa se reproduce la información ya presentada y comentada, con el único agregado de incorporar el progreso registrado entre 1950 y 1963. Resulta notable que el avance más grande se registra entre 1963 y 1973. En el período intercensal anterior (13 años) el progreso para Costa Rica es de 5.51 puntos, mientras que en el último (10 años) asciende a 9.30 puntos. La diferencia entre los períodos es más grande en las provincias atrasadas tales como Guanacaste, Puntarenas y Limón. En el primer período ganan 4.84, 1.76 y 0.87 puntos respectivamente, mientras que en el segundo suben 13.78, 12.31 y 9.05 puntos. Estos datos confirman que el progreso educativo a nivel de primaria completa se verifica en la última década, siendo el avance anterior bastante débil.

Si tomamos en cuenta el porcentaje de mujeres que alcanzan el tercer grado de secundaria, aunque éste parte de valores considerablemente más bajos, muestra un progreso aun mayor.<sup>7/</sup> Los valores más altos se encuentran en San José y, bastante más distanciado, Heredia. Los más bajos están en Guanacaste, Puntarenas y Limón. Nuevamente el progreso es mayor en el segundo

<sup>7/</sup> Para comprobar el ritmo de crecimiento del porcentaje que aprueba primaria con el porcentaje que aprueba tercero de secundaria, no se pueden comparar los puntos ganados sino el porcentaje de crecimiento. En el primer caso tenemos un crecimiento del 48 por ciento y 55 por ciento para ambos períodos. En el segundo caso el crecimiento es de 60 por ciento y 93 por ciento respectivamente.

período que en el primero. En San José y Heredia el alza es de 1.19 y 0.94 puntos en un caso y de 2.57 y 2.37 en el segundo caso. En Guanacaste, Puntarenas y Limón se ganan 0.83, 0.43 y 0.78 puntos entre 1950 y 1963, mientras que el ascenso es de 1.90, 1.48 y 1.96 puntos entre 1963 y 1973. Sin embargo, en el nivel educativo que estamos considerando, aunque el progreso de la última década es grande, los diferenciales entre las provincias se mantienen importantes. San José alcanza en 1973 un 6.40 por ciento de mujeres con tercero de secundaria aprobado, mientras que Puntarenas llega sólo a un 2.61 por ciento. Por lo tanto, la nivelación apuntada respecto de la primaria completa no se registra a un nivel superior de educación.

Al observar el porcentaje de mujeres que tienen aprobada la secundaria completa, no se encuentran cambios de significancia respecto de las que aprobaron sólo el tercer grado. Esto permite concluir que la deserción escolar, es anterior al tercero de secundaria. Las mujeres que alcanzan esta meta terminan el ciclo. Por esto, los porcentajes de mujeres con estudios completos son a grosso modo superiores a los de aquéllas que franquearon el umbral del tercer año. Esto acontece en San José, Cartago, y Heredia. En el resto de las provincias, comprendiendo Alajuela que tiene cantones bastante atrasados, la deserción antes de terminar la secundaria es mayor.

Por último, nos inquieta averiguar el grado en que se prolonga el período escolar de las mujeres, pensando en qué este fenómeno podría atrasar la nupcialidad y de esa manera contribuir a un descenso de la fecundidad. Para esto hemos considerado a las mujeres de 15-19 años y a las de 20-24 años, (cuadro 14) observando el número de ellas que asiste a centros de enseñanza

Cuadro VI-13

NIVEL EDUCACIONAL EN AÑOS APROBADOS DE LAS MUJERES DE 15-45 AÑOS  
SEGUN PROVINCIAS, 1950-1963-1973

Provincias	Porcentaje Aprobado Primaria			Porcentaje Aprobado Tercera Secundaria			Porcentaje Aprobado Secundaria		
	1950	1963	1973	1950	1963	1973	1950	1963	1973
Costa Rica	11.47	16.98	26.28	1.52	2.44	4.71	1.45	2.49	5.22
San José	16.36	22.32	28.19	2.62	3.83	6.40	2.87	4.13	7.95
Alajuela	7.04	13.24	24.61	0.73	1.63	3.62	0.45	1.28	3.20
Cartago	9.42	15.90	28.51	1.11	1.50	3.90	0.72	1.84	4.19
Heredia	14.42	22.29	29.13	1.41	2.35	4.67	1.13	2.50	6.24
Guanacaste	5.03	9.87	23.65	0.44	1.27	3.17	0.27	0.99	2.18
Puntarenas	7.14	8.90	21.21	0.70	1.13	2.61	0.49	0.81	1.99
Limón	12.73	13.66	22.71	0.69	1.47	3.43	0.64	1.19	3.31

Fuente: Censos de Población, 1950, 1963 y 1973.

regular (primaria, secundaria, universitaria). Desgraciadamente la información para las provincias está disponible sólo para 1950 y 1973, lo que nos limita el análisis. Sin embargo, a nivel nacional se puede observar un crecimiento importante en ambos períodos, que se intensifica en el último. Para las mujeres de 15 a 19 años el avance es de 12.05 puntos entre 1950 y 1963 y de 16.50 puntos entre 1963 y 1973. Las mujeres de 20 a 24 años suben 3.71 en el primer período y 9.72 puntos en el segundo período. Otras fuentes nos indican que en 1960 sólo el 2.59 por ciento de las mujeres de 20 a 24 años asistía a la universidad, mientras que el porcentaje se eleva al 8.16 por ciento en 1972.<sup>8/</sup>

8/ América en Cifras 1974. El dato aquí proporcionado ha sido relacionado con el número de mujeres de la edad correspondiente.

Puesto que no tenemos información para 1963 a niveles provinciales, vamos a suponer que dentro del período global (1950-1963) se reproduce el ritmo de crecimiento de Costa Rica que es diferencial en los dos períodos: 35 por ciento entre 1950-1963 y 65 por ciento entre 1963-1973. El mayor nivel de asistencia para las mujeres de 15-19 años se da en Heredia y en San José, alcanzando en promedio un progreso de alrededor de 30 puntos, de los cuales 12 son atribuibles a 1950-1963 y 18 a 1963-1973. Los niveles más bajos se encuentran en 1950 en Cartago, Puntarenas y Guanacaste, encontrándose Limón en el puntaje nacional y solamente Heredia y San José por encima. La situación varía en 1973 al progresar más rápidamente Cartago, quedando rezagadas las provincias de Puntarenas, Limón y Guanacaste. En términos absolutos el mayor avance se produce en Heredia y San José (33.08 y 30.71 puntos entre 1950 y 1973). Puntarenas y Limón ganan sólo 11.51 y 19.88 puntos en el período. Sin embargo, en términos relativos parece más interesante el progreso experimentado por estas dos últimas provincias, que junto con Guanacaste son las más atrasadas, pero que experimentan un alza en el nivel de asistencia femenina a centros de enseñanza de indudable significación.

Si miramos, ahora, las columnas del cuadro que dan cuenta de la situación de las mujeres de 20 a 24 años que asisten regularmente a centros de enseñanza, constatamos que siendo obviamente inferiores los niveles, el progreso experimentado en el período es bastante más importante. Por ejemplo, a nivel nacional los valores apuntados indican un avance del 1.47 por ciento al 5.18 por ciento entre 1950 y 1963, y un salto bastante mayor entre 1963

y 1973 que va del 5.18 por ciento al 14.90 por ciento. Los diferenciales entre las provincias son idénticos a los ya señalados para el caso de las mujeres de 15 a 19 años. En suma, el porcentaje de mujeres de las edades consideradas que asisten a centros de educación en forma regular es relativamente bajo en Costa Rica y ha experimentado un avance indiscutible durante el período estudiado. La relación que pueda tener este fenómeno con un atraso en la nupcialidad, la veremos más adelante. Nos limitamos aquí a constatar el fenómeno.

En síntesis, el progreso en el campo educacional que ha mostrado Costa Rica es bastante considerable, aun si tomamos en cuenta que ha partido, en términos del período considerado, desde una posición de relativo desarrollo. Esto denota una política bien definida que, como hemos señalado oportunamente, no es reciente sino que se remonta casi al comienzo de la vida republicana. Esta política ha mostrado un carácter "popular" por cuanto se ha pretendido satisfacer primero las necesidades básicas y, conforme surgen necesidades de ampliar la educación media y superior, se ha ido implementando un programa de expansión de los recursos.

## 2. La Política de Seguridad Social

Durante la primera década del siglo se producen cambios importantes desde el punto de vista económico y social. La vida campesina, generalizada en Costa Rica hasta entonces, comienza a alterarse. Dos factores inciden fuertemente en esto: en primer lugar, la formación de un proletariado rural en las bananeras, en donde antiguos campesinos de la meseta central se convierten en obreros agrícolas, y la migración a las ciudades en donde las manufacturas y las actividades de construcción, que muestran el auge del modelo exportador, atraen a grupos campesinos que se convierten en obreros urbanos.

Cuadro VI-14

**ASISTENCIA A CENTROS DE ENSEÑANZA REGULAR DE LAS MUJERES DE 15-19 AÑOS  
Y DE 20-24 AÑOS, 1950-1963-1973**

Provincia	Población			Porcentaje Asistencia Enseñanza Regular		
	1950	1963	1973	1950	1963	1973
<b>Mujeres 15-19 años</b>						
Costa Rica	43.826	65.999	111.413	7.87	19.92	36.42
San José	16.334	25.796	44.664	11.88		42.59
Alajuela	8.172	12.253	19.053	5.60		35.08
Cartago	5.596	7.379	11.841	4.36		31.17
Heredia	2.921	4.351	8.358	11.33		44.41
Guanacaste	4.627	6.672	9.660	5.31		30.38
Puntarenas	4.370	6.886	11.763	4.73		24.24
Limón	1.806	2.662	6.074	7.86		27.74
<b>Mujeres 20-24 años</b>						
Costa Rica	39.386	52.929	84.946	1.47	5.18	14.90
San José	15.295	20.854	31.394	2.37		20.88
Alajuela	6.927	9.408	13.518	0.76		14.31
Cartago	4.620	6.376	8.697	0.73		11.91
Heredia	2.473	3.092	6.501	2.34		20.42
Guanacaste	3.782	5.184	6.822	0.79		10.31
Puntarenas	4.264	5.788	8.939	0.53		7.30
Limón	1.783	2.246	4.896	0.95		9.17

Fuente: Censos de Población, 1950-1963-1973.

El surgimiento de un real proletariado hace irrumpir en Costa Rica "la cuestión social". Aparecen los problemas de empleo, de vivienda, de salud, de elevación del costo de vida, y otros signos de que la pobreza, otrora escondida y refugiada en el protector mundo campesino, se presenta a la luz pública, y de que los "pobres urbanos" carecían de todo tipo de defensa y apoyo por parte de la sociedad. Según afirma un interesante estudio, "no existían leyes que protegieran en forma específica a los trabajadores, ni del

camponi de la ciudad; el futuro de éstos dependía de la caridad cristiana de patrones generosos".<sup>9/</sup>

Durante la primera década del presente siglo surgen los gremios en la ciudad de San José y en ellos algunos periódicos que hacen presente en la conciencia nacional la situación de abandono de un importante sector social. En 1913 la incipiente organización de los trabajadores da un paso adelante al fundarse, con el apoyo de algunos intelectuales, la "Confederación de Obreros de Costa Rica".

La conciencia que se ha despertado gracias a la presión obrera se manifiesta a nivel institucional del Estado con la presentación en 1907 de un primer proyecto de ley sobre accidentes del trabajo. El proyecto, que contempla el derecho de los trabajadores a una indemnización por parte del patrono por accidentes ocurridos durante las faenas y la creación de cooperativas para auxiliar al sector patronal, se discute un año en el Congreso sin que se llegue a una solución al respecto.

En 1914 se presenta un nuevo proyecto sobre la misma materia. Durante el debate del proyecto surge la iniciativa de "dar simultáneamente una ley de seguros, con el objeto de facilitar a los patrones el cumplimiento en las obligaciones y responsabilidades económicas derivadas de la legislación social en referencia".<sup>10/</sup> El sector patronal se defiende arguyendo con el peligro de hundimiento de las empresas industriales establecidas. Un nuevo proyecto de la misma naturaleza es presentada al Congreso, con lo que el trámite de aprobación se demora aun más. La discusión termina cuando el Congreso decide traspasar el problema al poder ejecutivo para que reglamente

<sup>9/</sup> Monge Alfaro, Carlos, Nuestra historia y los seguros. Editorial Costa Rica, 1974, pág. 90.

<sup>10/</sup> Monge Alfaro, Carlos, op.cit., pág. 110.



al respecto a partir de los preceptos contenidos en el Código Civil, referidos a los principios universales de justicia y fraternidad. Aquí terminó el intento de legislar sobre la materia.

En 1914 es designado Presidente de la República el licenciado Alfredo González Flores, diputado versado en asuntos económicos y sociales. Intenta importantes reformas, tales como una nueva política tributaria que obligara a los ricos a "pagar como ricos y los pobres como pobres" y la creación de un Banco de Crédito Hipotecario destinado a crear líneas de crédito para los sectores desfavorecidos económicamente. La polémica social se intensifica durante tres años hasta que culmina con el golpe de estado organizado por dos generales, los hermanos Tinoco. La represión que sigue echa por tierra todo intento de establecer una legislación social.

Luego de la guerra civil de 1919, que termina con el poder y la vida de los hermanos Tinoco, se reestablece el orden demagógico. A partir de ese momento comienza a jugar un papel decisivo la figura de don Jorge Volio Jiménez. Se convierte pronto en el portavoz de la Confederación de Trabajadores, en el seno de la cual se funda en 1923 el Partido Reformista. Este nace como el "primer gran partido de obreros y campesinos", el cual, por primera vez en el país, se presenta como dotado de un programa de acción y de coherencia ideológica. Surge ante la necesidad de otorgar a la clase obrera un instrumento político, ya que la Confederación de Trabajadores, a pesar de haber conseguido en 1920 la jornada de 8 horas, no era capaz de darle la fuerza para difundir sus planteamientos a nivel nacional.

El Partido Reformista designa a Jorge Volio como su candidato a la presidencia en las elecciones de 1923. Al no conseguir ninguno de los candidatos la mayoría absoluta, el Congreso debe elegir el presidente. En este momento Jorge Volio negocia su apoyo a Ricardo Jiménez a cambio de una inmediata aprobación de una ley de accidentes del trabajo.

Durante todo el año de 1924 se discute la legislación a la que se incorpora el debate acerca del seguro correspondiente a manos del Estado. En enero de 1925 se aprueba la ley, en la que se expresa que los patrones están obligados a pagar un seguro en favor de sus obreros ante el Banco Nacional de Seguros. Con esto, y a partir de entonces, el Estado es el único autorizado y responsable de garantizar la seguridad social para todos los trabajadores.

En 1925 comienza a operar este Banco. Sin embargo, su labor se centra desde el comienzo en la atención a demandas de seguros individuales y privados antes que sociales. Los seguros que se contratan son principalmente de vida y contra incendios. El seguro contra accidentes del trabajo queda en la práctica postergado.

Luego en 1928 se presenta el primer proyecto destinado a crear una Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que habría de comprender todo lo relativo a previsión y seguro. La propuesta es sometida a debate, señalándose la necesidad de separar el campo de un seguro social del de uno privado. La crisis que se inicia en el año 1929 postergó la discusión y aprobación de una ley más específica y reglamentada sobre seguros sociales propiamente tales.<sup>11/</sup>

La década del 30 es bastante convulsionada y marca un importante avance organizativo y político de las clases dominadas. La creación del Partido Comunista y el carácter de las huelgas de la década marcan una nueva fase del movimiento obrero caracterizado por su mayor capacidad de presión.

<sup>11/</sup> Alfaro Solano, Guillermo, Apuntes sobre la universalización de los seguros sociales. Tesis de Grado. Universidad de Costa Rica, 1971.

El régimen de Rafael Ángel Calderón Guardia en 1940 retoma muchos de los planteamientos formulados por Jorge Volio y el Partido Reformista acerca de los problemas sociales; su marco ideológico es relativamente similar. Luego, y ante el retiro del apoyo que en un momento le brindó el sector más poderoso económicamente, establece un pacto con el Partido Comunista. Este fenómeno político parece ser decisivo en lo tocante a las políticas sociales.

En efecto, en 1941 se dicta la primera ley constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, que reglamenta y pone en manos de la Caja lo referente a los regímenes de enfermedad, maternidad, vejez y muerte. Dicho proyecto contempla la inclusión de los empleados públicos y los empleados particulares. En 1941 la Caja comienza a prestar servicios médicos en condiciones precarias, mientras se le acondiciona un edificio.

Durante el año 1943 se le incorpora a la Constitución Política un capítulo correspondiente a las garantías sociales y se crea el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Con esto, el seguro social se constituye en una norma constitucional. Quedan como sujetos de seguro "todos los trabajadores, manuales o intelectuales, que ganan un sueldo o un salario".

En 1948, Figueres se constituye en el hombre fuerte de la Junta de Gobierno fundadora de la Segunda República. Ha firmado un acuerdo con los dirigentes comunistas, ya prácticamente derrotados, de mantener las Garantías Sociales conseguidas en buena parte gracias a la lucha de ellos. Las instituciones de seguridad social se mantienen durante la década del 50 sin sufrir alteraciones. El cambio más importante se produce en 1961 y busca universalizar los seguros sociales. Se reforma la Constitución Política vigente

con el objeto de comprometer constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social a "realizar la universalización de los diversos seguros puestos a su cargo, incluyendo la protección familiar en el régimen de enfermedad y maternidad en un plazo no mayor de diez años, contados a partir de esta reforma constitucional".<sup>12/</sup>

Por último, en 1963 se crea la Dirección General de Bienestar Social, que sustituye a la Dirección General de Asistencia Médico-Social, decretada en 1950, que debería coordinar y controlar las instituciones del ramo.

A. Actividades Desarrolladas y Financiamiento de la C.C.S.S.

Antes de entrar propiamente a analizar los contenidos de la seguridad social en Costa Rica, parece oportuno referirse a otro tipo de instituciones que realizan actividades de beneficencia social.

a) Asistencia social.

Existen al respecto organismos públicos y privados que desarrollan algunos programas. Estos programas no pretenden otra cosa que brindar alguna ayuda, de tipo meramente paliativo, a personas que enfrentan una situación de pobreza extrema.

En este campo se pueden incluir a los comedores infantiles, hogares sustitutos, guarderías, atención a menores de edad y a adultos en estado de abandono, ayudas en caso de extrema necesidad, servicios de nutrición, etc.

<sup>12/</sup> Citado por Guillermo Alfaro, op.cit.

Los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salubridad Pública despliegan alguna actividad en la materia. El sector público cuenta con otros programas de subsidios familiares, de pensión obrera, en base a donaciones del Estanco del Consejo Nacional de Producción y del Patronato Nacional de la Infancia. Entre los organismos privados están la Asociación Vicentina, Caritas de Costa Rica, el Club de Leones y otros.

En 1971 se crea el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como institución financiada y dirigida conjuntamente por el Estado y los empresarios privados. Su objetivo, que cumplió un importante papel en la campaña presidencial de Figueres en 1970, es el de combatir la pobreza extrema. Tiene un carácter puramente asistencialista.

Otros programas de asistencia económica, social y técnica se han ido creando en los últimos años. Por ejemplo, en 1968 se promulga la Ley de Asociaciones y Cooperativas, con el objeto de promover el mejoramiento económico y social de personas de escasos recursos. En 1970 se crea el Banco Popular y de Desarrollo Comunal con la función específica de "dar protección económica y bienestar a los trabajadores, mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito".

Esta última institución, si bien fue creada con el fin de "liberar a los trabajadores de la usura" y financiar distintas actividades urgentes (personales y sociales) de los sectores más humildes, de hecho en su política no ha podido seguir esa orientación, ya que los préstamos y otro tipo de

servicios que ofrece se condicionan y regulan de acuerdo al monto de los salarios o a los haberes de los trabajadores.<sup>13/</sup>

b) Subsidios Familiares.

Este tipo de subsidios normalmente puede ser un factor de gran impacto en una política de población destinada a estimular el crecimiento demográfico. En Costa Rica no tiene prácticamente ninguna significación, por lo que lo tratamos de una manera rápida, como un importante vacío en la política de seguridad social.

En el reglamento del Servicio Civil, que regula las relaciones laborales dentro del sector público, figura como subsidio familiar un aporte que los empleados que ganan menos de ₡ 300 mensuales (alrededor de 3 dólares) pueden recibir por cada hijo menor de 15 años que permanezca a su cargo. La fijación de este límite máximo de salario devengado para la aplicación del subsidio, lo torna prácticamente nulo, pues difícilmente un trabajador urbano (del Estado) gana menos de esa cantidad.

Desde hace algunos años el tema de las asignaciones familiares está en discusión en la opinión pública. El Gobierno lanza cada cierto tiempo la idea de legislar sobre la materia, la cual es vigorosamente combatida por los sectores patronales.

13/ Wignal, Guillermo J., Costa Rica: Instituciones y Políticas sobre Seguridad Social, Asistencia Social, Previsión Social y Protección Laboral. Universidad de Costa Rica, 1971, pág. 391.

c) La Seguridad Social.

La Constitución responsabiliza de ella a la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, los riesgos profesionales no caen en el ámbito de las preocupaciones de la Caja. Tienen un tratamiento más bien privado y son administrados por el Instituto Nacional de Seguros, que monopoliza los seguros de toda índole en Costa Rica. Fuera de esto existe un seguro de desempleo, reglamentado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de carácter muy secundario, que lo mencionamos solamente.

La seguridad social propiamente tal es impartida por la Caja Costarricense de Seguro Social, comprende dos tipos de seguro: El seguro de enfermedad y maternidad, de cobertura bastante amplia, y el seguro de invalidez, vejez y muerte, de cobertura menor.

El primero comprende:

- Asistencia médica general, especial y quirúrgica
- Asistencia hospitalaria
- Servicios de farmacia
- Servicios de odontología
- Subsidios en dinero
- Cuotas de sepelio
- Prestaciones sociales.

Para los servicios médicos hospitalarios el seguro cuenta con instalaciones propias, pero también opera a través de contratos específicos con otros hospitales, particularmente con los de la Junta de Protección Social.

Cuando se trata de incapacidad por enfermedad, el trabajador asegurado puede recibir el 50 por ciento del salario devengado durante el último mes de cotización, o el 50 por ciento del promedio de salarios de los dos últimos dos o tres meses, si resulta mayor.

El asegurado a este tipo de seguro conserva sus derechos y los de sus familiares hasta por tres meses después de que el trabajador queda cesante siempre que hubiere cotizado tres de los cuatro meses anteriores al momento del despido.

Se consideran familiares para los efectos de este seguro:

- La esposa
- Los hijos menores de ambos cónyuges hasta los 18 años, aunque no sean comunes
- La madre natural o adoptiva, o la que hubiere prodigado los cuidados propios de madre
- El padre de más de sesenta y cinco años o menor de esa edad pero incapacitado para trabajar
- Los menores cuya custodia haya sido confiada al asegurado, en depósito judicial o a través del Patronato de la Infancia, hasta que cumplan 18 años
- Los hijos comunes de padres no casados, hasta que cumplan los 18 años.
- El esposo de la asegurada directa que por invalidez comprobada no pueda trabajar.

El otro seguro que imparte la Caja Costarricense de Seguro Social comprende los subsidios por invalidez, vejez y muerte. Las prestaciones pueden otorgarse a los propios asegurados o a las viudas, huérfanos, padres o hermanos.



Para adquirir derecho a la pensión de invalidez se requiere, además de ser inválido, haber cotizado al menos 36 cuotas mensuales; para tener derecho a una pensión por vejez, se requiere haber cumplido 65 años y tener acreditadas por lo menos 120 cuotas mensuales; puede otorgarse la pensión a los 60 años pero disminuida. Si la pensión va a la viuda será igual al 40 por ciento de la que disfrutaba el asegurado fallecido.

El seguro también dispone de un sistema de rehabilitación del inválido que ofrece al asegurado; además, todo asegurado adscrito al régimen de invalidez adquiere automáticamente el derecho a los servicios del seguro de enfermedad y maternidad.

Aunque la Caja Costarricense de Seguro Social imparte seguro de invalidez, no cubre el campo de los riesgos de accidente. Como ya lo adelantamos, la prevención de estos riesgos es tarea del Instituto Nacional de Seguros. Sin embargo, los servicios, preventivos y educativos en buena parte, que el INS presta, parecen orientarse antes que a la seguridad directa de los trabajadores a la facilitación de sistemas preventivos al sector patronal (supervisores industriales, prevención de incendios, etc.).<sup>14/</sup>

Antes de entrar a analizar la cobertura del seguro social en Costa Rica, parece útil proporcionar algunos elementos acerca de su financiamiento.

La propia Constitución de la República proclama que el seguro se financia mediante la contribución obligatoria del Estado, de los patronos y los trabajadores. Para el seguro de enfermedad y maternidad los patronos deben aportar el 5 por ciento del monto del salario pagado a cada empleado; los trabajadores lo hacen con el 4 por ciento y el Estado con el 2 por ciento. Esta

<sup>14/</sup> Wignal, Guillermo, op.cit.

cotización incluye la protección de los trabajadores y sus familiares. Respecto del seguro de invalidez, vejez y muerte, los patronos, los trabajadores y el Estado contribuyen por partes iguales con el 2.5 por ciento del salario devengado hasta un tope de 2.000 colones. Sobre los excesos, a partir de esta cantidad, cada una de las partes contribuye con un suplemento del 1 por ciento.

El monto de recursos económicos que este sistema de financiamiento puede acumular, por una parte, y el carácter de institución autónoma que posee la Caja, que implica autonomía administrativa con sus posibilidades de dinamismo empresarial, por otra, explican de alguna manera el interés de universalización de los seguros.

El cuadro 15 nos presenta los ingresos de la seguridad social en 1968 y 1973, lo que nos permite apreciar los volúmenes de los recursos y su distribución por fuentes de proveniencia.

Durante los cinco años considerados los ingresos de la C.C.S.S. se han multiplicado dos veces y media. Esto debe estar muy relacionado con el intento de universalización del seguro. Las cantidades representan respecto del presupuesto ordinario de la nación, alrededor de un 24 por ciento en 1968 y alrededor de un 41 por ciento en 1973. Esto nos da una idea acerca del incremento real de los ingresos de la seguridad social en este período.

## Cuadro VI-15

**INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL SEGUN FUENTES  
1968-1973**

Fuente de ingreso	Monto 1968	Monto 1973
Contribución asegurados cotizantes	56.096.567,21	161.781.758,64
Contribución patronos	71.215.780,78	151.066.297,00
Contribución Estado	52.054.362,02	145.916.079,74
- Como Patrono	14.957.378,28	39.237.176,37
- Como Estado	37.096.983,74	106.678.903,37
Ingresos provenientes inversiones	17.476.363,62	43.170.008,73
Otros ingresos	3.760.585,46	6.157.128,11
<b>TOTALES</b>	<b>200.603.659,09</b>	<b>508.091.272,22</b>

Fuente : Anuarios Estadísticos de Costa Rica, 1968-1973.

Al analizar la contribución de las distintas fuentes de ingreso, constatamos que la participación de los asegurados directos ha aumentado considerablemente, al pasar respecto del monto total de un 28 por ciento en 1968 a un 32 por ciento en 1973. La contribución patronal ha disminuido, incluso en una proporción mayor, descendiendo de un 35 por ciento a un 29 por ciento. El aporte estatal se ha incrementado relativamente al subir de un 18.5 por ciento a un 21 por ciento. Dado que la legislación no ha variado respecto de la parte correspondiente a patronos, trabajadores y Estado en el financiamiento del seguro, los cambios apuntados pueden ser entendidos como una incorporación considerable de los trabajadores por cuenta propia a la C.C.S.S., o bien como resultados de políticas específicas.

Si la mayor participación en el financiamiento de la C.C.S.S. de los trabajadores asegurados se explica por una mayor incorporación de aquéllos que laboran por cuenta propia, debería existir un aumento sustancialmente mayor de cotizantes. Tenemos que los asegurados al sistema de maternidad y enfermedad se incrementaron en los cinco años en cuestión, de 161.711 a 289.561 (un 79 por ciento); los del sistema de invalidez, vejez y muerte pasaron de 92.161 a 218.011 (un 136 por ciento), siendo aquí el aporte de trabajadores, patronos y Estado por partes iguales. El aumento total de asegurados a la C.C.S.S. ascendió a un 99 por ciento. Sin embargo, el aumento de la cotización de los asegurados directos aumentó en un 188 por ciento, lo cual difícilmente puede deberse en su totalidad a una mayor incorporación de nuevos asegurados, ni siquiera en el caso de que se tratase de trabajadores por cuenta propia. El hecho de que los trabajadores paguen una cuota ascendente en términos relativos (en 1968 menor que la patronal en un 26 por ciento y en 1973 mayor que ésta en un 7 por ciento), indica que la política seguida por la C.C.S.S. ha provocado un real desplazamiento del costo de la seguridad social hacia los asegurados directos.<sup>15/</sup>

#### B. La Cobertura del Seguro

La decisión de universalizar los seguros, tomada en 1961, se materializa en un verdadero esfuerzo por incorporar a un porcentaje cada vez más alto de la población activa a los regímenes de seguridad existentes.

Presentamos en el cuadro 16 la información respecto de la ampliación del seguro al régimen de enfermedad y maternidad. Entre 1950 y 1963 el número

<sup>15/</sup> Los datos que presentamos más adelante respecto de la cobertura del seguro según las categorías ocupacionales, muestran que el gran avance se ha producido en la categoría de trabajadores remunerados y no en los por cuenta propia.

de asegurados asciende de 63.317 a 118.374, que significa un aumento del 23 por ciento al 29 por ciento de la P.E.A. Entre 1963 y 1973 el número se eleva de 118.374 a 289.561, es decir, se pasa del 29 por ciento al 50 por ciento de la P.E.A. El aumento es bastante significativo durante la última década, que constituye nuestro período de interés. Las cifras muestran que el mayor avance se produce en los últimos cinco años del período (del 33 por ciento al 50 por ciento). En la década considerada, mientras la PEA se incrementa en un 40.5 por ciento, el número de trabajadores asegurados lo hace en un 144.6 por ciento. Si observamos ahora el número total de asegurados, incluyendo los asegurados familiares, vemos que el avance es aun mayor, pasando del 22 por ciento de la población nacional al 60 por ciento de la misma en 1973. A partir de 1964 se intensifica el aumento gracias a una intensificación de la cobertura de los asegurados familiares. Esto permite hipotetizar acerca de una política específica de la C.C.S.S.

En el cuadro 17 presentamos la información respecto del régimen de invalidez, vejez y muerte. Aunque se parte de valores bastante más bajos que en el caso anterior, los progresos mostrados en la ampliación de este seguro son también bastante elocuentes. Entre 1950 y 1963 el número de asegurados directos aumenta de 12.400 a 61.827, equivalente a un incremento del porcentaje de la PEA asegurada que va de un 5 por ciento a un 15 por ciento. Entre 1963 y 1973 el número de los mismos asciende de 61.827 a 218.011, correspondiente a un incremento del 15 por ciento al 38 por ciento de la PEA. El ritmo de ampliación de este seguro se revela más intenso que el que muestra el anterior. El total de asegurados, incluyendo los familiares, se incrementa aún más

rápidamente, pasando entre 1950 y 1963 de 49.600 a 247.308 (del 6 por ciento al 17 por ciento del total de la población). Entre 1963 y 1973 se sube de 247.308 a 872.044, (del 17 por ciento al 45 por ciento de la población total). Las cifras muestran nuevamente que el mayor incremento se da desde 1968 en adelante.

Las diferencias señaladas respecto del ámbito de protección de seguros se deben a que el seguro de invalidez, vejez y muerte beneficia únicamente a los trabajadores agrícolas. Esto lo veremos más adelante cuando diferenciamos la cobertura del seguro según ramas de actividad.

#### a) La Cobertura según Sectores Sociales.

Si intentamos, ahora, analizar el grado de cobertura del seguro según las categorías ocupacionales, y su desarrollo durante los diez años comprendidos entre 1963 y 1973, debemos detenernos primero a observar cómo ha cambiado entre estos años la distribución de la PEA según estas categorías.

Para estos efectos ofrecemos el cuadro 18 que nos muestra cambios interesantes en la estructura ocupacional de Costa Rica. En primer lugar, tenemos una drástica reducción del porcentaje de patronos, explicable por una gran concentración de la unidad empresarial, particularmente intensa en las zonas rurales. Como correlato de esta reducción de los patronos, se presenta una considerable ampliación del trabajo remunerado o asalariado, que también encuentra en el agro un nivel de intensidad mayor. Esta ampliación del trabajo asalariado en el campo se realiza en primer lugar a costa del trabajo familiar, que desciende bruscamente y, en segundo lugar, del trabajo por cuenta

propia. El trabajo asalariado en 1963 constituía una fracción de 2/3 de la PEA; en 1973 alcanza casi a los 3/4 de la misma. Este fenómeno de cambio en las relaciones de trabajo debe ser favorable a la generalización de la seguridad social.

El cuadro 19 nos muestra los porcentajes generales de asegurados sobre la PEA y los porcentajes de éstos en cada una de las categorías ocupacionales. La evolución permite confirmar el avance ya señalado del seguro en la década. Por tratarse de datos censales los niveles de seguridad social son algo inferiores que los señalados por las estadísticas de la Caja Costarricense de Seguro Social, que hemos reproducido más arriba, pero en términos globales son convergentes.

El cuadro permite apreciar un mayor aumento del seguro en las zonas rurales; mientras el avance total en la década es de un 67.7 por ciento, en las zonas urbanas alcanza a un 47.2 por ciento y en las rurales a un 79.8 por ciento. De todos modos, los niveles de seguridad son sustancialmente mayores en las zonas urbanas.

Los trabajadores remunerados, que se incrementan fuertemente en el período, constituyen el sector social más cubierto por el seguro, progresa tanto en las zonas urbanas como en las rurales. El caso de los trabajadores familiares es diferente: su importancia es significativa solamente en las áreas rurales, aunque representan una categoría en descenso; el seguro avanza respecto de ellos principalmente a las áreas urbanas, en donde no tienen peso, y muy escasamente en las rurales. Algo similar acontece con los trabajadores por cuenta propia, que conforman una categoría relativamente importante, incluso en las zonas urbanas. En estas zonas la cobertura del seguro avanza

Cuadro VI-16

SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD. POBLACION ASEGURADA.  
COBERTURA EN CIFRAS ABSOLUTAS Y PORCENTAJES, AÑOS 1944  
A 1973. CIFRAS AL 31 DE DICIEMBRE.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = $\frac{2}{6}$	(8) = $\frac{4}{5}$
Años	Trabajadores asegurados	Asegurados familiares	Total de asegurados	Población nacional	Población económicamente activa	Porcentaje de cobertura poblacional económicamente activa	Porcentaje cobertura Población total
1944	23.710	-	-	683.302	233.003	10	-
1945	43.472	-	-	704.434	239.507	18	-
1946	47.192	-	-	725.222	246.575	19	-
1947	50.333	-	-	745.924	253.614	20	-
1948	52.750	-	-	766.064	261.096	20	-
1949	57.398	-	-	788.052	268.798	21	-
1950	63.317	-	-	812.016	275.774	23	-
1951	65.900	-	-	830.054	282.434	23	-
1952	70.189	-	-	868.741	290.159	24	-
1953	71.876	-	-	971.312	297.347	24	-
1954	75.072	-	-	1.008.766	306.935	24	-
1955	79.290	42.813	122.103	1.048.512	313.133	25	12
1956	81.348	51.935	133.283	1.069.570	326.363	25	12
1957	84.390	58.351	142.741	1.131.760	335.739	25	13
1958	86.019	72.308	158.327	1.176.480	347.588	25	13
1959	92.215	56.265	148.480	1.226.895	359.802	26	12
1960	94.304	94.802	189.106	1.276.001	371.726	25	15
1961	105.562	119.983	225.545	1.320.662	384.179	27	17
1962	111.279	157.018	268.297	1.367.867	396.060	28	20
1963	118.374	198.713	317.087	1.414.910	410.898	29	22
1964	126.435	214.362	340.797	1.464.437	419.819	30	23
1965	131.928	319.462	451.390	1.515.292	430.126	31	30
1966	138.450	397.284	535.734	1.567.230	446.676	31	34
1967	152.346	453.408	605.754	1.615.480	476.367	32	37
1968	176.148	528.300	704.448	1.664.581	499.374	35	42
1969	194.942	584.826	779.768	1.710.083	513.025	38	46
1970	202.291	606.873	809.164	1.762.462	528.739	38	46
1971	231.934	695.802	927.736	1.811.290	544.210	43	51
1972	254.696	764.088	1.018.784	1.867.043	560.114	45	55
1973*	289.561	868.683	1.158.244	1,924.516	577.355	50	60

\*/ Estimado.



Cuadro VI-17

SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD: POBLACION ASEGURADA, COBERTURA EN CIFRAS ABSOLUTAS Y  
 PORCENTAJES AÑOS 1944 A 1973. CIFRAS AL 31 DE DICIEMBRE

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = $\frac{2}{6}$	(8) = $\frac{4}{5}$
Años	Trabajadores asegurados	Asegurados familiares	Total de asegurados	Población nacional	Población económ. activa	Porcentaje de cobertura pob. económ. act.	Porcentaje cobertura Pobl. total
1947	12.049	36.147	48.196	745.924	253.924	5	6
1948	12.100	36.300	48.400	766.064	261.096	5	6
1949	12.156	36.468	48.624	788.852	268.798	5	6
1950	12.400	37.200	49.600	812.056	275.774	5	6
1951	13.735	41.205	54.940	838.084	282.434	5	6
1952	14.842	44.526	59.368	868.741	290.159	5	7
1953	16.105	48.315	64.420	971.312	297.347	5	7
1954	16.822	50.466	67.288	1.008.766	306.035	5	7
1955	19.663	58.989	78.652	1.048.572	315.133	6	7
1956	21.386	64.158	85.544	1.089.570	326.563	7	8
1957	22.616	67.848	90.464	1.131.762	335.739	7	8
1958	23.599	70.797	94.396	1.176.480	347.588	7	8
1959	19.902	59.706	79.608	1.226.893	359.805	6	6
1960	22.109	66.327	88.436	1.286.001	371.726	6	7
1961	40.164	120.492	160.656	1.320.662	384.179	10	12
1962	53.789	161.367	215.156	1.367.067	396.060	14	17
1963	61.827	185.481	247.308	1.414.910	410.898	15	17
1964	68.419	205.257	273.676	1.464.910	419.819	16	19
1965	73.990	221.970	295.960	1.515.292	430.126	17	20
1966	78.573	235.539	314.052	1.567.230	446.676	18	20
1967	86.669	260.007	346.676	1.615.480	476.567	18	21
1968	104.267	312.801	417.068	1.664.581	499.374	21	25
1969	114.807	344.403	459.204	1.710.083	513.025	22	27
1970	124.755	374.265	499.020	1.762.462	528.739	24	28
1971	170.187	510.561	680.748	1.811.290	544.210	31	38
1972	188.404	565.212	753.616	1.867.045	560.114	34	40
1973 <sup>*/</sup>	218.011	654.033	872.044	1.924.516	577.355	38	45

\*/ Estimado

Cuadro VI-18

DISTRIBUCION DE LA PEA SEGUN CATEGORIA DE OCUPACION  
1963-1973 (porcentajes)

Categorías ocupacionales	Total		Urbano		Rural	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Patronos	3.4	0.8	3.7	1.1	3.2	0.5
Trabajadores familiares	10.4	5.9	2.4	1.0	15.9	9.7
Trabajadores remunerados	66.0	73.5	78.6	82.7	57.9	66.5
Trabajadores por cuenta propia	17.4	16.3	12.6	12.5	20.2	19.2
Trabajadores nuevos	2.8	3.5	2.7	2.7	2.8	4.1

Fuente: Censos de Población, 1963-1973.

más rápidamente. En las rurales, en donde la categoría muestra niveles mayores como porcentaje de la PEA, el seguro tiene un desarrollo más lento.

Si nos interrogamos ahora por los niveles de cobertura del seguro social según los tipos de ocupación en las zonas urbanas y rurales, encontramos información solamente a partir del censo de 1963. De allí se ha extraído el cuadro que reproducimos a continuación (cuadro 20). Desgraciadamente, el censo de 1973 no presenta datos similares por lo que no resulta posible analizar esta importante información en su dimensión evolutiva.

Cuadro VI-19

**PORCENTAJE DE ASEGURADOS SEGUN CATEGORIA DE OCUPACION  
Y CONTEXTO DE RESIDENCIA, 1963 Y 1973 (porcentajes sobre PEA)<sup>a/</sup>**

Categorías ocupacionales	Total		Urbano		Rural	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973
TOTAL	27.2	45.6	41.3	60.8	18.9	33.9
Patronos	3.9	19.7	6.2	24.5	2.3	12.1
Trabajadores familiares	2.0	4.6	4.9	10.2	1.8	4.2
Trabajadores remunerados	39.4	58.5	50.9	70.1	30.4	47.5
Trabajador por cuenta propia	2.3	8.0	5.1	14.0	1.3	5.1
Trabajadores nuevos	14.3	25.2	10.3	27.2	16.6	24.2

Fuente: Censo de Población, 1963 y 1973.

<sup>a/</sup> La información base de este cuadro no es perfectamente comparable entre 1963 y 1973. En el primer caso se registran simplemente los asegurados; en el segundo, los acogidos al régimen de enfermedad y maternidad. No obstante, se ha procedido a elaborar el cuadro por el hecho de que los usuarios del régimen de invalidez, vejez y muerte, por lo general, están cubiertos por el otro seguro, no dándose la situación inversa. El número global de "asegurados" y de "no asegurados" no cambia fundamentalmente, lo cual puede verificarse por la correspondencia entre las cifras del cuadro y las proporcionadas por C.C.S.S. (ver cuadros anteriores).

Cuadro VI-20

ASEGURADOS Y NO ASEGURADOS INCLUYENDO PORCENTAJES EN LA POBLACION  
ACTIVA Y URBANA Y RURAL, SEGUN OCUPACION, 1963

Población total Urbana y Rural	Números absolutos			Porcentajes		
	Pobl. Activa	Asegur.	No asegur.	Total	Asegur.	No asegur.
<b>COSTA RICA - TOTAL</b>						
Pobl. Activa (12 años y más)	395.273	107.500	287.773	100.00	27.2	72.8
Profesionales, técnico, etc.	20.644	14.596	6.048	100.00	70.7	29.3
Gerentes, Administrador, etc.	5.143	1.771	3.372	100.00	34.4	65.6
Empleados de oficina, etc.	20.667	14.707	5.960	100.00	71.2	28.8
Vendedores, etc.	29.921	7.415	22.506	100.00	24.8	75.2
Agricultores, Ganaderos, etc.	186.569	23.271	186.569	100.00	12.5	87.5
Mineros, Canteros, etc.	1.076	329	747	100.00	30.6	69.4
Conductores medios trans. etc.	9.092	3.735	5.357	100.00	41.1	58.9
Artesanos, Operarios, etc.	41.416	17.081	24.335	100.00	41.2	58.8
Otros artesanos y operarios	11.359	4.473	6.886	100.00	39.4	60.6
Obreros y Jorn. no esp. o clasif.	12.086	6.905	5.181	100.00	57.1	42.9
Trab. de Serv. personales, etc.	37.701	10.159	27.542	100.00	24.9	75.1
Otros trab. no Espe. o Clasif.	19.599	3.058	16.541	100.00	15.6	84.4
<b>URBANA (Pobl. activa (12 años y más)</b>	<b>146.164</b>	<b>60.296</b>	<b>85.868</b>	<b>100.00</b>	<b>41.2</b>	<b>58.8</b>
Profesionales, técnicos, etc.	15.148	10.457	4.691	100.00	69.0	31.0
Gerentes, Administradores, etc.	4.704	1.332	2.449	100.00	54.4	45.6
Empleados de oficina, etc.	16.768	12.314	4.454	100.00	73.4	26.6
Vendedores, etc.	19.905	5.753	14.172	100.00	32.2	67.8
Agriculturas, Ganaderos, etc.	10.056	2.165	7.891	100.00	21.5	78.5
Mineros, canteros, etc.	165	64	101	100.00	38.8	61.2
Conductores medios transp. etc.	5.600	2.313	3.287	100.00	41.3	58.7
Artesanos, operarios, etc.	27.581	11.586	15.995	100.00	42.0	58.0
Otros artesanos y operarios	6.095	2.730	3.365	100.00	33.1	66.9
Obreros y Jorn. no esp. o clasif.	6.351	3.651	2.700	100.00	57.5	42.5
Trab. de Servic. personales, etc.	25.618	6.376	19.242	100.00	24.9	75.1
Otros Trab. no Esp. o clasif.	8.776	1.355	7.421	100.00	15.4	84.6
<b>RURAL (Pobl. act. (12 años y más)</b>	<b>249.109</b>	<b>47.204</b>	<b>201.905</b>	<b>100.00</b>	<b>18.9</b>	<b>81.1</b>
Profesionales, técnicos, etc.	5.496	4.139	1.357	100.00	75.3	24.7
Gerentes, administradores, etc.	1.262	439	823	100.00	34.8	65.2
Empleados de oficina, etc.	3.899	2.393	1.506	100.00	61.4	38.6
Vendedores, etc.	9.996	1.662	8.334	100.00	16.6	83.4
Agricultores, ganaderos, etc.	176.513	21.106	155.407	100.00	11.1	88.9
Mineros, canteros, etc.	911	265	646	100.00	27.0	73.0
Conductores medios transp. etc.	3.292	1.222	2.070	100.00	37.1	62.9
Artesanos, operarios, etc.	13.835	5.495	8.340	100.00	39.7	60.3
Otros artesanos y operarios	5.264	1.743	3.521	100.00	33.1	66.9
Obreros y jorn. no Esp. o clasif.	5.735	3.254	2.481	100.00	56.7	43.3
Trab. de Serv. personales, etc.	12.083	3.783	8.300	100.00	31.3	68.7
Otros Trab. no Espec. o Clasif.	10.823	1.703	9.120	100.00	15.7	84.3

Fuente: Alfaro Solano, Guillermo, Apuntes sobre la universalización de las leyes sociales, Universidad de Costa Rica, 1971, pág. 84.

Considerando la PEA total tenemos que el mayor porcentaje de asegurados lo registran los empleados de oficina. Más del 80 por ciento de éstos se encuentra en zonas urbanas, siendo incluso mayor allí la cobertura del seguro (73.4 por ciento) que en sus similares de las zonas rurales (61.4 por ciento). En segundo lugar se encuentran los profesionales y técnicos, que también se registran en un 73 por ciento en las áreas urbanas. El porcentaje de asegurados de este grupo ocupacional es mayor en las áreas rurales (75.3 por ciento contra 69.0 por ciento), por tratarse de técnicos contratados seguramente por empresas grandes (bananeras, ingenios, beneficios, etc.). El tercer lugar, en términos de cobertura del seguro, está ocupado por el sector correspondiente a obreros y jornaleros. Este sector es urbano en un 52.5 por ciento y su nivel de cobertura alcanza al 57 por ciento siendo similar la cobertura en las zonas urbanas y rurales.

Si nos fijamos ahora en los sectores menos servidos por la seguridad social, vemos que el último lugar está ocupado por los agricultores y ganaderos, cubiertos sólo en un 12.5 por ciento por los servicios, y que se localizan obviamente en casi un 95 por ciento en las zonas rurales. Estos trabajadores si se encuentran en zonas consideradas urbanas participan en un grado mayor del seguro (21.5 por ciento contra 11.1 por ciento). En orden ascendente, a los agricultores le siguen los trabajadores no especificados, ubicados en un 55 por ciento en las áreas rurales, cuyo acceso al seguro se constata en un 15.6 por ciento. El grupo calificado como vendedores también disfruta en forma bastante limitada de los beneficios de la C.C.S.S.: se localizan en un 66 por ciento en las zonas urbanas, pero aquellos que se encuentran en esas áreas participan bastante más del seguro que los que habitan las zonas rurales; la diferencia es de 32.2 por ciento a 16.6 por ciento respectivamente.

La consideración de la cobertura del seguro social según ramas de actividad nos permite complementar el análisis que venimos efectuando. El cuadro 21 nos reúne la información acerca de la evolución de ambos seguros. Al tener en un solo cuadro la evolución de ambos seguros, se destaca el avance experimentado por el seguro de invalidez, vejez y muerte, cuyos valores se acercan en todas las ramas, salvo agricultura, a los mostrados por el seguro de enfermedad y maternidad.

Salta a la vista la deficiencia de la seguridad social para cubrir a los trabajadores del agro; el progreso experimentado por el seguro de enfermedad y maternidad no es despreciable, pero se mantiene todavía a niveles bajos. En 1963 los trabajadores del agro representan un 49 por ciento de la PEA, descendiendo en 1973 a un 36 por ciento. Son todavía una porción importante, la de mayor volumen, y tienen un acceso muy limitado a los beneficios sociales. El seguro de invalidez, vejez y muerte es prácticamente inexistente para los campesinos.

Las ramas mejor cubiertas por el seguro social son la industria, la producción de electricidad, gas y agua, la producción de servicios y la actividad de minas y canteras. Esta última no tiene importancia en Costa Rica. Las otras tres reúnen casi a un 30 por ciento de la PEA en 1963 y un 35 por ciento en 1973. Son actividades básicamente urbanas y experimentan un considerable avance en términos del seguro de enfermedad y maternidad, alcanzando en 1973 porcentajes altos (86.7 por ciento en industria, 78.7 por ciento en electricidad, gas y agua y 75.9 por ciento en servicios). La cobertura del seguro de invalidez, vejez y muerte se expande en forma impresionante en estas ramas durante los diez años considerados (el sector servicios en menor término).

Cuadro VI-21

**PORCENTAJE DE ASEGURADOS SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD  
1963-1973**

Ramas de actividad	Población activa		Porcentaje de asegurados en enfermedad y maternidad		Porcentaje de asegurados, invalidez, vejez y muerte	
	1963	1973	1963*/	1973	1963*/	1973
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	194 309	213 226	10.4	23.0	0.2	3.0
Minas y canteras	1 127	1 557	32.3	72.4	15.0	71.3
Industria	45 332	69 917	52.3	86.7	7.0	85.4
Construcción	23 304	39 078	18.0	51.4	1.3	51.2
Electricidad, gas y agua	4 215	5 531	-	78.7	-	81.3
Comercio	38 660	67 675	44.3	59.0	24.0	58.5
Transporte, alm. y com.	14 738	24 964	43.0	54.0	11.2	53.5
Servicios	68 080	132 696	63.1	75.9	28.9	58.9
Total relativo	100	100	29.9	49.1	15.6	37.0
Total absoluto	395 273	589 313	118 374	289 561	61 827	218 011

**Fuente:** Anuario Estadístico de la C.C.S.S., 1973.

Censos de Población, 1963-1973.

\*/ Los valores para 1963 son estimados cuando se trata de las ramas y no así los totales que corresponden a datos proporcionados por la C.C.S.S.

Con valores intermedios encontramos a las ramas de comercio y transporte, que parten de cifras relativamente altas en 1963 y avanzan desde el punto de vista del seguro en forma moderada. El caso de la construcción es digno de destacarse. En 1963 constituye un 5.9 por ciento de la PEA pasando en 1973

a un 6.6 por ciento. A pesar de ser un sector de trabajo relativamente inestable, la cobertura del seguro se expande allí violentamente, alcanzando niveles relativamente altos e igualándose la protección de ambos seguros en 1973.

Sintetizando lo que hemos venido exponiendo acerca de la cobertura diferencial del seguro respecto de sectores sociales heterogéneos, se puede afirmar que la seguridad social en Costa Rica alcanza en primer lugar a los trabajadores remunerados. Entre éstos, los sectores medios urbanos son los que alcanzan niveles más altos (profesionales, técnicos y empleados de oficina). La industria y servicios urbanos parecen congregarse en términos prioritarios a estos trabajadores privilegiados. Los sectores proletarios urbanos son aquellos que ocupan un segundo lugar según la cobertura del seguro; estos proletarios deben ser principalmente los que laboran en la industria y en los servicios públicos más desarrollados empresarialmente, en especial los del Estado (electricidad, agua, gas, servicios gubernamentales, etc.). Los campesinos han quedado mayoritariamente rezagados de la política de seguridad social seguida en el país. Como veremos más adelante, sólo los trabajadores agrícolas de algunas zonas de productos de exportación (café, caña y banano) se ven relativamente cubiertos por el seguro.

b) La Cobertura Regional de la Seguridad Social.

Nos interesa aquí estudiar el grado en que la seguridad social está presente en las diversas regiones del país. Por los datos analizados, suponemos una cierta concentración alrededor de los centros urbanos de la población acogida a los sistemas de seguridad de la C.C.S.S. Pero dado que la Meseta



Central en Costa Rica es una región agrícola bastante articulada con la actividad urbana, puede ser posible que los trabajadores agrícolas allí localizados presenten niveles de cobertura del seguro superiores a los de las regiones más apartadas.

En el cuadro 22 hemos logrado reunir la información acerca del porcentaje de asegurados directos sobre el total de la población económicamente activa en 1963 y 1973, extrayendo los datos de los dos últimos censos. El cuadro nos revela algo interesante. En 1963 la cobertura del seguro era más alta que en ninguna parte en los cantones de la provincia de Heredia, que aunque según los criterios censales pasan por rurales, muestran una población incorporada en buena parte a actividades de servicios urbanos o incluso industriales. La presencia de un proletariado rural incorporado al café puede explicar también esta realidad. Algunos cantones de Alajuela también muestran en ese año un nivel apreciable de asegurados dentro de la PEA. En particular nos referimos a los cantones de Valverde Vega, Central, Orotina, Palmares, Grecia y otros. Algunos cantones de Cartago, bastante urbanos, muestran también porcentajes altos de asegurados: es el caso extraordinario de Jiménez, La Unión y Turrialba.

Los niveles más bajos de seguridad social se encuentran en las regiones más rurales, más apartadas y desconectadas del país. Es la situación de la mayoría de los cantones de Guanacaste y Puntarenas. Esto muestra una relación estrecha entre la integración "socio-espacial" y la seguridad social; el

caso de los cantones limonenses (Central y Siquirres) tiene un comportamiento diferente probablemente por la presencia de las compañías bananeras.<sup>16/</sup>

Si observamos, ahora, el cambio experimentado por la cobertura del seguro durante los diez años que comprende el período intercensal, veremos resultados interesantes que deben estar reflejando la política seguida por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Los cantones que más han aumentado su cobertura (diferencia superior a 40 puntos) son tres cantones metropolitanos de San José que albergan las capas altas y medias (Goicoechea, Tibás y Montes de Oca). Similar crecimiento ha tenido el cantón de Cañas en Guanacaste, en donde se ha producido un extraordinario auge de agricultura capitalista (caña de azúcar). En segundo lugar, tenemos un conjunto de ocho cantones, de los cuales seis pertenecen también al área metropolitana de San José (cantón Central de San José, Desamparados, Aserrí, Alajuelita, Moravia y Curridabat). Los cantones restantes son Poás en Alajuela y Paraíso en Cartago. Este último es prácticamente urbano, dormitorio de la ciudad de San José. Este grupo de cantones ha experimentado un crecimiento en la cobertura de seguridad social, que oscila entre 30 y 40 puntos. En tercer lugar, con avances de 20 a 30 puntos, viene un conjunto de ocho cantones, de los cuales tres se sitúan en la periferia del área metropolitana, Escazú, Santa Ana y Coronado, dos son capitales de provincia (Limón y Liberia), uno es un cantón rural bastante urbanizado (Espana) y los otros son

<sup>16/</sup> Esta situación no acontece en las bananeras del Pacífico, la cual refleja políticas distintas de las compañías transnacionales que se distribuyen entre el Pacífico y el Atlántico. En el Pacífico está fundamentalmente la United Fruit Company que opera al modo de los enclaves tradicionales, administrando por sí misma un sinnúmero de actividades complementarias a la producción de banano, entre las cuales se encuentra la salud y seguridad social. Las bananeras del Pacífico, más diversificadas, se acogen a los regímenes nacionales en la mayoría de las actividades suplementarias, incluyendo el sistema de la C.C.S.S.

## Cuadro VI-22

EVOLUCION DE LOS ASEGURADOS POR CANTON (1963-1973)  
Porcentajes sobre la PEA

Cantón	Porcentaje Asegurados 1963	Porcentaje Asegurados 1973	Diferencia
<u>Provincia de San José</u>			
Cantón Central	18.59	58.57	39.98
Escazú	17.45	43.64	26.19
Desamparados	16.70	55.79	39.09
Puriscal	2.00	8.67	6.67
Tarrazú	1.80	17.27	15.47
Aserrí	6.17	39.51	33.34
Mora	3.17	13.41	10.24
Goicoechea	20.43	62.46	42.03
Santa Ana	14.05	37.94	23.89
Alajuelita	19.03	54.21	35.18
Coronado	23.33	47.73	24.40
Acosta	1.13	8.52	7.39
Tihás	20.08	62.21	42.13
Moravia	18.09	55.85	37.76
Montes de Oca	18.28	58.38	40.10
Turrubares	3.17	13.35	10.18
Dota	4.50	15.96	11.46
Curridabat	30.88	65.62	34.74
Pérez Zeledón	6.37	9.96	3.59
León Cortés	15.15	21.28	6.13
<u>Provincia de Limón</u>			
Cantón Central	36.52	62.93	26.41
Pococí	2.04	29.83	27.79
Siquirres	30.00	40.06	10.06
Talamanca		1.94	-
Matina		8.47	-
Guácimo		23.65	-
<u>Provincia de Alajuela</u>			
Cantón Central	33.44	44.54	10.10
San Ramón	20.31	21.72	1.41
Grecia	23.25	37.33	4.08
San Mateo	17.21	21.75	4.54

(continúa)

**Cuadro VI-22 (Conclusión)**  
**EVOLUCION DE LOS ASEGURADOS POR CANTON (1963-1973)**  
**Porcentajes sobre la PEA**

Cantón	Porcentaje Asegurados 1963	Porcentaje Asegurados 1973	Diferencia
<u>Provincia de Alajuela</u>			
Naranjo	30.29	28.79	-1.50
Palmares	25.91	36.83	10.92
Poás	3.31	38.89	35.53
Orotina	31.98	41.94	9.96
San Carlos	22.63	23.15	0.52
Alfaro Ruiz	18.48	20.81	2.33
Valverde Vega	37.36	34.00	-3.36
Upala		1.42	-
Los Chiles		2.93	-
Guatuso		2.39	-
<u>Provincia de Heredia</u>			
Cantón Central	37.77	54.86	17.09
Barba	41.40	42.35	0.5
Santo Domingo	36.01	51.65	15.0
Santa Bárbara	31.66	35.54	3.93
San Rafael	32.41	43.79	11.38
San Isidro	24.09	39.58	15.49
Belén	40.41	55.07	14.66
Flores	26.31	43.26	16.95
San Pablo	38.52	51.97	13.45
Sarapiquí		2.39	-
<u>Provincia de Cartago</u>			
Cantón Central	26.41	42.46	16.05
Paraíso	12.74	43.65	30.91
La Unión	43.70	60.12	16.42
Jiménez	67.93	61.05	-6.88
Turrialba	40.89	49.27	8.38
Alvarado	3.52	33.41	29.89
Oreamuno	11.21	27.07	15.86
El Guarco	18.70	23.38	4.68

Pococi, de actividad bananera en el Atlántico y Alvarado, muy conectado a la ciudad de Cartago. Podemos concluir que la seguridad social ha avanzado in tensamente en los sectores urbanos e incorporado a algunos cantones de intensa agricultura comercial y capitalista, la mayoría de ellos muy cercanos y vinculados a centros urbanos de importancia.

Tenemos algunos cantones que han disminuido en la cobertura del seguro respecto de la PEA. Son cantones en donde el seguro social entró muy rápidamente antes del período 63-73 (Jiménez, Valverde Vega y Naranjo). Se mantienen con alta cobertura. Otros han aumentado muy débilmente su cobertura y muestran un aumento que oscila entre 0 y 10 puntos. Conforman un grupo de 19 cantones, de los cuales seis se sitúan en la Meseta Central y, por lo general, presentan coberturas más bien elevadas en 1963 (San Ramón, Grecia, Alfaro Ruiz, Barba, Santa Barbara y El Guarco). Los restantes trece cantones son fundamentalmente rurales y alejados de la Meseta Central, entre los que se encuentran los cantones bananeros del Pacífico (Aguirre y Golfito) en donde la seguridad social no corre por cuenta de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por lo tanto, es en los cantones rurales más alejados físicamente y más desconectados del país en donde el avance del seguro social ha sido menor.

Si desagregamos la información acerca del porcentaje de asegurados sobre la PEA nacional y consideramos solamente a los asegurados rurales sobre el to tal de la población rural, veremos que los datos no varían sustancialmente, razón por la cual omitimos un cuadro específico. El avance del seguro en las áreas rurales se da principalmente en los cantones más urbanizados, incluso en cantones del área metropolitana que poseen áreas consideradas como rurales

(Coronado, Montes de Oca, Desamparados y Goicoechea). Por otra parte, cuando la agricultura se dinamiza por la penetración de un producto que necesita importantes contingentes de mano de obra, banano y caña de azúcar principalmente, los niveles de seguridad social se elevan.

Se confirma la tendencia que hemos observado más arriba respecto de los sectores sociales. El seguro alcanza a los trabajadores que gozan de una remuneración en dinero en términos estables. Los primeros en incorporarse a los servicios son los trabajadores de mayor capacidad de presión. Los que parecen poseerla en mayor grado son las capas medias urbanas, que se fortalecen en la década. En segundo lugar se encuentran los obreros urbanos, seguidos de los obreros agrícolas de la Meseta Central, además de los bananeros y cañeros. La mayoría de los campesinos y trabajadores agrícolas se encuentran postergados de los beneficios de la seguridad social.

Por lo tanto, la difusión del seguro, que avanza formalmente hacia una universalización, se asocia claramente con la estabilización de un trabajo remunerado, por una parte, como asimismo con la presencia de un contexto socio espacial urbano. Sería difícil precisar si esta asociación implica una causalidad diferencial en términos de condición de urbanidad o ruralidad, o en términos del carácter remunerado y estable del trabajo. Ambos factores se encuentran manifiestamente correlacionados entre sí. El fenómeno que haría privilegiar el último aspecto, es decir, la condición de remuneración y estabilidad en el trabajo, es el alto nivel de seguridad de los trabajadores bananeros (cantones de Pococí, Limón y Siquirres) y de los trabajadores cañeros

(Cañas y Jiménez). Estos trabajadores se ubican en cantones claramente alejados de centros urbanos.<sup>17/</sup>

Por último, y dado que hasta el momento hemos considerado en este análisis solamente la situación de los trabajadores en términos de registrados por la Caja Costarricense de Seguro Social, sería interesante considerar la ampliación del uso efectivo de los beneficios del seguro por parte de los mismos. La atención médica del seguro de enfermedad y maternidad exigiría un tratamiento específico. Esto lo abordamos suscintamente en el capítulo de las políticas de salud. Nos concentramos, entonces, en las estadísticas del otorgamiento de pensiones por parte del régimen de invalidez, vejez y muerte.

Para ellos presentamos el cuadro 23 que resume la información correspondiente. Se muestra allí que en los diez años transcurridos, el otorgamiento de pensiones se ha incrementado en más de seis veces. Si consideramos en su conjunto las pensiones de vejez y viudez, vemos en su conjunto representar el 55 por ciento del total de pensiones en 1964 y el 66 por ciento en 1973. La pensión de orfandad también ocupa un lugar destacado, representando el 32 por ciento del total de pensiones en 1973.

A fin de tener una idea acerca del grado de beneficios reales que el número de pensiones otorgadas puede significar, podemos referir este número al volumen de población activa de 60 años y más. En 1964, el número de pensiones otorgadas equivale a un 4.8 por ciento del total de activos de este grupo de edad. El porcentaje asciende a un 20.5 por ciento en 1973. El avance parece importante.

<sup>17/</sup> Entre los cantones mencionados, Limón contiene la capital de la provincia pero es un cantón extenso que posee gran actividad bananera y Jiménez se encuentra en un extremo de la Meseta Central. Los restantes son cantones realmente alejados de la Meseta Central.

Cuadro VI-23

SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE. PENSIONES VIGENTES  
AL 31 DE DICIEMBRE SEGUN CLASE DE PENSION, AÑOS 1964-1973

Clase de Pension	Años									
	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
TOTALES	1,275	1,541	1,994	2,293	2,765	3,278	3,847	4,756	6,227	7,787
Invalidez	190	242	292	337	461	580	735	1,048	1,642	2,303
Vejez	196	224	284	325	291	357	439	573	844	1,247
Vejez Disminuida	-	-	-	-	110	120	121	139	141	135
Viudez	321	392	484	569	653	791	905	1,062	1,254	1,459
Orfandad	549	654	895	1,012	1,188	1,352	1,552	1,825	2,210	2,489
Padres	19	23	33	40	51	65	78	91	115	131
Hermanos	-	6	6	10	11	13	17	18	21	23

NOTAS: - Aunque se conceden pensiones disminuidas desde el año 1958, la separación estadística no se hizo sino hasta el año 1968. Estas pensiones tuvieron vigencia hasta el 31 de julio de 1972.

- El beneficio de los hermanos existe desde el establecimiento del régimen el primero de enero de 1947 para los menores de 18 años de edad, pero para los mayores de esa edad se estableció el 22 de octubre de 1965.

- A partir del 1º de agosto de 1971 se acordó incluir a los huérfanos mayores de 18 años de edad hasta 22 años, estudiantes, solteros y que cumplan a cabalidad sus estudios, asimismo como los hermanos del asegurado que fallece.

Es el progreso real de este seguro el que puede ser más interesante de considerar en términos de su efecto sobre el cambio en los patrones reproductivos. Se estima hipotéticamente que en la medida en que este seguro se presenta como un verdadero soporte para la vejez, los hijos pierden paulatinamente la función de sostenedores de los padres al llegar a esa edad.



### 3. Políticas de Salud

Durante el siglo pasado el cuidado de la salud de la población estaba encomendado a algunos hospitales que se crean mediante el concurso de organizaciones religiosas y de caridad. Solamente en 1845 se crea el Hospital General del Estado. No existe todavía intentos en términos preventivos o asistenciales. Como efecto de la agitación social llevada a cabo por el Partido Reformista en las elecciones de 1923, se promulgan en ese año dos leyes importantes: la Ley de Asistencia Pública y la Ley de Protección de la Salud Pública. La aprobación y vigencia de las Garantías Sociales introducirán modificaciones importantes en la Salud Pública de Costa Rica.

#### A. Desarrollo Institucional

Dos son las grandes instituciones que se responsabilizan de la salud en Costa Rica: La Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud. Constituyen dos sistemas muy diferentes en lo administrativo y en lo financiero. La primera es una Institución autónoma que administra los fondos que recibe del Estado, los patronos y los trabajadores. La segunda recibe los recursos del presupuesto nacional y de fondos específicos y opera con déficit.

La frecuente superposición de labores y descoordinación entre las dos líneas de servicios de salud ha llevado a las autoridades a plantearse posibles reorganizaciones del sistema global. En 1962 la Caja Costarricense de Seguro Social presenta un "Plan Nacional de Integración de los Servicios Médicos a través de la Caja Costarricense de Seguro Social". Allí se recomienda,

la absorción paulatina de los servicios asistenciales por parte de la Caja, dejando al Ministerio una labor principalmente asistencial. Otro intento se realiza en 1965 bajo la forma de un "Convenio Básico" entre la Caja y el Ministerio de Salud. Luego de una tercera iniciativa, en 1966, surge la Comisión Nacional Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, en donde están representadas varias instituciones de salud, junto a otras como la Oficina de Planificación Nacional y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados. En 1968 se intenta una reforma de la Ley constitutiva de la Caja y la creación del Servicio Nacional de Salud, con el propósito de generalizar el acceso a la salud a toda la población, no solamente a aquellos que tienen un trabajo remunerado estable.

Solamente en 1973 se van a promulgar las leyes que reestructuran la organización de la Salud Pública en Costa Rica. Ellas serán la Ley General de Salud, la Ley Orgánica del Ministerio de Salud y la Ley de Traspaso de los hospitales de la C.C.S.S. El efecto transformador de estas leyes se podrá percibir en los años siguientes al indicado. No caben, por lo tanto, dentro de nuestro período de estudio, razón por la cual no las consideraremos en el análisis institucional que en esta parte realizamos.

Dejando por fuera la práctica privada de atención médica, que se reduce a algunas clínicas (8) y a los consultorios y laboratorios particulares, la salud pública se canaliza a través de las instituciones dependientes del Ministerio de Salud y de la C.C.S.S.

La Caja Costarricense de Seguro Social opera a través de sus cuatro hospitales (dos en San José, uno en Turrialba y otro en Guápiles), de sus cuatro clínicas periféricas y de numerosas sucursales extendidas a lo largo del territorio. Celebra también contratos con otros centros de salud.

Dentro de la actividad desplegada por el Ministerio de Salud se cuentan:

- La Dirección General de Asistencia Médico-Social.

Coordina la labor del sistema hospitalario nacional.

El sistema hospitalario nacional comprende: Dos hospitales centrales, seis hospitales regionales (en cada capital de provincia), siete hospitales periféricos, dieciseis centros rurales de asistencia y diez instituciones de asistencia médica especializada. Algunos de estos centros se administran a través de Juntas de Protección Social de diversas localidades.

- La Dirección General de Salud.

Fuera de su división administrativa, cuenta con división de epidemiología (lucha contra el cáncer, la lepra, venéreas, etc.), la división de regiones programáticas (salud rural y cinco regiones programáticas), la división de saneamiento ambiental (labor de control) y la división de servicios médicos (cuenta con departamentos tales como el materno-infantil y el nutricional). Esta dirección se ocupa principalmente de la prevención y promoción de la salud.

a) El Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (S.N.A.A.).

Un punto muy importante para la salud pública es la organización del suministro de agua potable y la evacuación de aguas negras. Hasta 1961 no existe en Costa Rica una institución específica encargada de estas labores. Las diferentes municipalidades se encargaban de la administración de los acueductos y alcantarillados, con lo cual el servicio estaba librado a los recursos y dinamismo del régimen municipal. En abril de 1961 se crea el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (S.N.A.A.) como una institución autónoma, y se le confía la misión de centralizar estos servicios. Hasta la fecha no ha podido asumir la administración de todos ellos, quedando algunos en manos de las municipalidades o de otras instituciones tales como las bananeras y el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (Puntarenas).

En cuanto a la pureza del agua suministrada por los acueductos, puede decirse que la del S.N.A.A. es plenamente potable de acuerdo a las normas internacionales. Sin embargo, la que es administrada por las municipalidades, y que en 1971 todavía abastecen al 65 por ciento de la población del país, no es potable en la mayoría de los casos. Se ha estimado en esa misma fecha que del total de la población servida por agua de las municipalidades (65 por ciento), solamente un 30 por ciento recibe agua potable. Por lo tanto, puede concluirse que el 45.5 por ciento de la población costarricense no recibe agua plenamente potable.<sup>18/</sup>

El cuadro 24 nos muestra la cobertura del abastecimiento de agua, las diferencias entre el área rural y urbana y los avances entre 1966 y 1969. En la actualidad, 1976, el estado de los servicios de agua debe ser mejor. El

18/ Villasuso, Juan Manuel, op.cit., pág. 36.

Cuadro VI-24

COSTA RICA: POBLACION SERVIDA CON SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, URBANA Y RURAL  
1966-1969

Año	Población total	Area Urbana <sup>a/</sup>					Area Rural <sup>b/</sup>				
		Población	Beneficia da con a- cueducto	Por- cen- taje	Servida con co- nexión	Por- cen- taje	Población	Beneficia da con a- cueducto	Por- cen- taje	Servida con co- nexión	Por- cen- taje
1966	1.567.230	767.943	767.943	100	689.613	89.8	799.287	390.851	48.9	270.958	33.9
1967	1.615.480	791.585	791.585	100	710.843	89.8	823.895	408.652	49.6	280.948	34.1
1968	1.664.581	815.645	815.645	100	738.974	90.6	848.936	449.936	53.0	292.034	34.4
1969	1.698.444	832.238	832.238	100	768.988	92.4	866.206	476.413	55.0	333.489	38.5

Fuente: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado.

a/ Se considera población urbana la de centros poblados con más de 2.000 habitantes.

b/ Un 15 por ciento de la población rural se abastece con agua de pozos.

Cuadro VI-25

COSTA RICA: POBLACION SERVIDA CON ALCANTARILLADO Y OTROS MEDIOS SANITARIOS DE ELIMINACION DE EXCRETA  
1967-1969

Año	Población total	Area Urbana					Area Rural				
		Población	Servida con alcantarillado	Porcentaje	Servida con tanque séptico	Porcentaje	Población	Servida con alcantarillado	Porcentaje	Servida con tanque séptico	Porcentaje
1967	1.615.480	791.585	169.399	21.4	210.562	26.6	823.895	0	0	250.464	30.4
1968	1.664.581	815.151	185.151	22.7	243.878	29.9	848.936	0	0	297.128	35.0
1969	1.698.444	832.238	199.737	24.0	276.303	33.2	866.206	0	0	343.018	39.6

Fuente: Servicio Nacional Acueductos y Alcantarillado.

cuadro muestra que toda la población urbana se beneficia con agua (fácil acceso a fuentes de agua) y un alto porcentaje posee una conexión domiciliaria. La situación es bastante diferente en las áreas rurales, aunque se puede observar un avance entre los años considerados. De todos modos, el 45 por ciento de la población rural no tiene fácil acceso al agua. De ese total un 15 por ciento cuenta con pozos para satisfacer sus necesidades. Luego, en 1969 un 38.25 por ciento de la población rural del país carece de agua.

Respecto del alcantarillado, la población servida es todavía muy pequeña (alrededor del 12 por ciento del total) y se sitúa enteramente en las áreas urbanas. El cuadro 25 nos muestra la realidad y la evolución entre 1967 y 1969. Puede apreciarse que sólo un 57 por ciento de la población urbana posee en 1969 alcantarilla o tanque séptico. La situación en las zonas rurales es bastante deficiente aunque el aumento de la población servida con tanques sépticos es importante en el período.

En los cuadros presentados se insinúa ya una tendencia de la política llevada a cabo por el S.N.A.A., que puede ser observada en el cuadro 26; éste nos muestra la evolución de las inversiones reales del S.N.A.A. durante los años 1965-1968. Allí se muestra cómo se ha dado prioridad permanentemente al área metropolitana de San José, que recibe en 1965 el 34,3 por ciento de las inversiones totales del Servicio, suma que en 1968 asciende al 63.1 por ciento.

En segundo lugar, se ve el aumento del porcentaje de fondos recibidos por el plan de acueductos rurales que en 1965 recibe el 14.7 por ciento, en 1966 el 25.1 por ciento, en 1967 el 48.3 por ciento y en 1968 el 28.9 por ciento. Para estudiar la política seguida por el S.S.A.A., habría que tomar una

Cuadro VI-26

**SERVICIO NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO**  
**INVERSIONES PUBLICAS REALES (MILES DE COLONES)**  
**1965-1968**

Proyecto	1965	1966	1967	1968
<b>Total</b>	10.163,4	13.513,4	9.039,3	11.599,6
1. Plan Emerg. A.M.	2.482,1	5.379,8	979,1	1.045,5
2. Prog. Sustitutivo Río Blanco	2.961,6	1.806,3	-	-
3. Alcantar. Sanitario Area Metropolitana	1.004,0	507,9	782,8	164,4
4. Nuevo acueducto Area Metropolitana	-	-	1.418,7	6.259,8
5. Plan Acueducto Zonas Rurales	1.491,0	3.383,1	4.364,9	3.349,3
6. Plan de ciudades principales (ahora 5 ciudades)	730,0	559,3	045,8	35,8
7. Plan invest. Aguas subterráneas	-	2,6	163,2	397,2
8. Otras inversiones con fondos nacionales	1.499,7	1.874,4	684,8	495,6

Fuente: Informe General sobre las condiciones de la infancia, la juventud y la familia en Costa Rica. Op.cit., pág. 71.



serie más larga de estadísticas como las que presentamos; sin embargo, alguna tendencia puede observarse con los datos del cuadro 26. A partir de 1971 el S.N.A.A. programó invertir cantidades muy superiores en acueductos de comunidades rurales y en la construcción de fuentes públicas para la población dispersa.

El papel del S.N.A.A. es importante dentro de los programas de salubridad pública, que incide directamente en el parasitismo intestinal y en la gastroenteritis y colitis que permanece aún como la primera causa de muerte en el país. Su avance ha sido significativo aunque la cobertura está por debajo de lo deseable, particularmente en las áreas rurales.

B. Recursos físicos, humanos y financieros

En 1968 existían en Costa Rica 59 centros de salud de los cuales 50 contaban con camas y, por lo tanto, se incluían en el Sistema Hospitalario Nacional. Estos centros se encontraban agrupados de la siguiente manera: 2 hospitales centrales en San José; 6 hospitales regionales ubicados en las capitales de provincia exceptuando San José; 7 hospitales periféricos localizados en ciudades de cierta importancia en la Meseta Central; 16 centros rurales de asistencia; 7 instituciones de asistencia médica especializada; 8 entidades particulares; 4 hospitales pertenecientes a la Caja Costarricense de Seguro Social. <sup>19/</sup> De los 50 centros considerados 34 brindan servicio de pediatría y 39 tienen salas de maternidad.

<sup>19/</sup> Villasuso, Juan Manuel, op.cit., pág. 54.

Respecto de la distribución de las camas por hospital y su evolución en los seis años comprendidos entre 1964 y 1969, presentamos la información contenida en el cuadro 27. Es interesante destacar que las instituciones de asistencia médica especializada muestran el porcentaje más alto de camas, situándose en sexto y penúltimo lugar en términos de egresos. El porcentaje mayor de egresos lo muestran los hospitales regionales, seguido de los dos hospitales centrales. Dentro de los distintos tipos de unidades hospitalarias consideradas en el cuadro, el que muestra una mayor dinámica de crecimiento es la Caja Costarricense de Seguro Social, que aumenta en el período el número de camas disponibles de 526 a 1.135. Esta ampliación debe explicarse por la habilitación en 1969 del Hospital México en San José. Si consideramos el porcentaje de ocupación de las distintas unidades, veremos que el mayor es el que muestran las instituciones de Asistencia Médica Especializada, seguido del de los Hospitales centrales, que en 1969 elevan este porcentaje al 94.4 por ciento. Ahora bien, si consideramos que la gran mayoría de las instituciones de Asistencia Médica Especializada se encuentran en San José, concluiremos que la capital del país, junto con ser la región más provista de recursos hospitalarios, es la más ocupada.

Si consideramos ahora la existencia de médicos en Costa Rica desde 1960 hasta el presente, veremos un considerable aumento, explicado en gran parte por la creación de la Facultad de Medicina en esa fecha. Al respecto puede consultarse el cuadro 28, que nos muestra que el número de médicos asciende de 351 a 1.743, es decir, casi se quintuplica; el incremento es más intenso a partir de los últimos años de la década del sesenta. La razón de médicos por habitante también aumenta muchísimo, de 0.28 a 0.79, lo que significa un incremento de casi tres veces.

Cuadro VI-27

NUMERO DE CAMAS, EGRESOS Y PORCENTAJES DE OCUPACION SEGUN  
TIPO DE INSTITUCION EN EL PERIODO 1964-1969

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<u>Total para Costa Rica</u>						
Número de camas	6.326	6.226	6.243	6.345	6.441	7.126
Número de egresos	147.393	155.573	159.713	167.903	175.046	189.828
Ocupación %	76,1	77,0	78,1	79,0	80,9	75,8
<u>Hospitales Centrales</u>						
Número de camas	1.631	1.426	1.323	1.419	1.456	1.478
Número de egresos	38.031	41.440	41.722	43.631	42.202	49.225
Ocupación %	76,6	84,0	95,7	90,6	89,1	94,4
<u>Hospitales Regionales</u>						
Número de camas	1.109	1.122	1.157	1.144	1.125	1.125
Número de egresos	43.984	46.772	46.848	47.554	47.295	50.845
Ocupación %	68,5	66,3	64,5	58,0	67,6	73,9
<u>Hospitales Periféricos</u>						
Número de camas	501	499	495	497	509	525
Número de egresos	23.104	25.018	25.439	25.625	27.549	28.936
Ocupación %	70,1	70,7	71,1	70,8	76,0	74,9
<u>Centros Rurales de Asistencia</u>						
Número de camas	217	211	207	204	211	221
Número de egresos	5.091	6.150	6.130	6.236	6.064	7.050
Ocupación %	21,6	21,1	20,2	19,7	17,7	19,9
<u>Instituciones de Asistencia Médica Especializada</u>						
Número de camas	2.052	2.112	2.178	2.119	2.099	2.315
Número de egresos	8.336	9.293	10.761	11.647	11.421	12.728
Ocupación %	89,1	88,5	88,1	92,2	95,0	85,5

(continúa)

## Cuadro VI-27 (Conclusión)

NUMERO DE CAMAS, EGRESOS Y PORCENTAJES DE OCUPACION SEGUN  
TIPO DE INSTITUCION EN EL PERIODO 1964-1969

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<u>Caja Costarricense de Seguro Social</u>						
Número de camas	526	562	582	629	714	1.135
Número de egresos	18.743	17.873	19.143	22.984	25.448	29.380
Ocupación %	69,2	66,1	68,4	61,5	84,0	65,7
<u>Entidades Particulares</u>						
Número de camas	290	294	301	333	327	327
Número de egresos	10.106	9.027	9.676	10.226	11.067	11.664
Ocupación %	49,7	50,3	52,6	35,3	40,0	45,9

Fuente: Anuarios Estadísticos del Sistema Hospitalario Nacional, 1964-1969.

Nota: Por índice o porcentaje de ocupación se entiende la relación entre los días-paciente y los días-cama expresada en porcentaje.

La distribución de los médicos, sin embargo, no es la más adecuada. El cuadro 29 presenta una información interesante al respecto. Los médicos se concentran en San José en términos absolutos y relativos; existen en 1970 diez médicos en San José por uno en Alajuela, provincia que le sigue según la dotación de médicos. Si vemos la razón de médicos por habitantes observamos la gran diferencia existente entre las provincias. Mientras San José posee un número de médicos superior al recomendado (un médico por mil habitantes), la provincia de Puntarenas no alcanza a la quinta parte de la cifra recomendada, existe un médico para más de 5.000 habitantes.

La concentración de los médicos en la provincia de San José se ha visto aumentada durante los últimos años. Disponemos de información detallada solamente para los cuatro años comprendidos entre 1967 y 1970, la que presentamos en el cuadro 30. Allí observamos que en 1967 más de dos tercios de los médicos se concentraban en San José (68,8 por ciento), cifra que asciende en 1970 al 73,4 por ciento. Esta concentración se realiza en desmedro de todas las otras provincias, salvo Limón que aumenta su porcentaje de médicos respecto del total del país desde 2,0 por ciento a 2,6 por ciento. Las provincias más afectadas son Heredia y Cartago, que reducen fuertemente su porcentaje.

Un reciente estudio de Hugo Behm acerca de la mortalidad en los primeros años de vida nos muestra interesantes resultados sobre diferenciales según provincias.<sup>20/</sup> Las cifras corresponden al año 1974 y dan cuenta del porcentaje de defunciones generales sin asistencia médica, de defunciones infantiles sin asistencia y de porcentajes de nacimientos ocurridos en el hogar, expresando en su conjunto la cobertura médica existente. Respecto de las defunciones generales, San José presenta un porcentaje equivalente a un tercio sin asistencia médica (32,3), estando Heredia en mejores condiciones (31,5). La razón de esta diferencia puede encontrarse en el hecho de que Heredia tiene su población muy concentrada alrededor de los centros urbanos mientras San José presenta cantones muy rurales y bastante alejados de los núcleos más poblados. En Guanacaste la situación es la más grave: dos tercios de las defunciones no tienen asistencia médica. Puntarenas y Limón siguen a Guanacaste como las provincias de menor cobertura.

<sup>20/</sup> Behm, Hugo, Costa Rica: Mortalidad en los primeros años de vida, 1968-1969. CELADE, San José, 1976.

Cuadro VI-28

ESTIMACION DEL TOTAL DE MEDICOS EN EL PAIS, POBLACION  
TOTAL Y TASAS EN EL PERIODO 1960-1976

Años	Población (en miles)	Número de Médicos	Médicos por mil habitantes
1960	1246,4	351	0,28
1961	1293,3	395	0,31
1962	1342,1	447	0,33
1963	1393,4	533	0,38
1964	1443,6	561	0,39
1965	1495,6	616	0,41
1966	1549,4	668	0,43
1967	1605,2	728	0,46
1968	1663,0	810	0,49
1969	1722,9	889	0,53
1970	1784,9	983	0,56
1971	1849,2	1.123	0,60
1972	1915,8	1.283	0,64
1973	1984,8	1.352	0,68
1974	2056,3	1.490	0,72
1975	2130,3	1.610	0,76
1976	2207,0	1.743	0,79

**Fuente:** Algunos aspectos relacionados con el crecimiento de la Población y la Distribución de los Médicos por Area Geográfica y por Instituciones, 1970. Dr. Rodrigo Gutiérrez S. y Phyllis Fiedler A.

**Nota:** Las cifras son estimaciones y en algunos casos no coinciden exactamente con los datos reales.

Cuadro VI-29

## MEDICOS POR PROVINCIA, CIFRAS ACTUALES Y CIFRAS RECOMENDADAS, 1970

Provincia	Población	Médicos por mil habitantes	Total real de médicos	Total de médicos recomendados
<b>TOTAL</b>	<b>1.773.993</b>	<b>0,51</b>	<b>908</b>	<b>1.774</b>
San José	635.565	1,04	666	636
Alajuela	321.171	0,21	68	321
Cartago	206.095	0,23	49	206
Guanacaste	193.646	0,17	32	194
Puntarenas	215.917	0,19	42	216
Heredia	110.156	0,24	27	110
Limón	89.026	0,26	24	89

**Fuente:** Algunos aspectos relacionados con el crecimiento de la Población y la Distribución de los Médicos por Area Geográfica y por Instituciones, 1970. Dr. Rodrigo Gutiérrez S. y Phyllis Fiedler A.

Cuadro VI-30

## NUMERO DE MEDICOS INCORPORADOS POR PROVINCIA Y PORCENTAJES, 1967-1970

Provincia	1967		1970	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>735</b>	<b>100,0</b>	<b>908</b>	<b>100,0</b>
San José	505	68,8	666	73,4
Alajuela	61	8,3	68	7,5
Puntarenas	36	4,9	42	4,6
Heredia	37	5,0	27	3,0
Cartago	50	6,8	49	5,4
Guanacaste	31	4,2	32	3,5
Limón	15	2,0	24	2,6

**Fuente:** Algunos aspectos relacionados con el crecimiento de la Población y la Distribución de los Médicos por Area Geográfica y por Instituciones, 1970. Dr. Rodrigo Gutiérrez S. y Phyllis Fiedler A.

Respecto de las defunciones infantiles la situación es similar: San José, Heredia y Cartago muestran porcentajes que oscilan entre el 24,3 por ciento y 29 por ciento. La situación más grave ocurre en Guanacaste (68,9 por ciento) y luego en Puntarenas (48,3 por ciento).

Los nacimientos ocurridos en el hogar muestran diferenciales más intensos entre las provincias. San José y Heredia están en una muy buena situación con un 7,5 por ciento y 7,6 por ciento respectivamente. En Guanacaste el porcentaje se acerca a la mitad de los nacimientos totales (46,6 por ciento), siendo bastante alto también en Puntarenas (38,2 por ciento) y Limón (29,7 por ciento). Para mayor información se puede consultar el cuadro 31.

Cuadro VI-31

COSTA RICA: ALGUNOS INDICADORES DE COBERTURA DE LA ATENCION MEDICA, POR PROVINCIAS, 1974

Provincia	Porcentaje de defunciones generales sin asistencia	Porcentaje de defunciones infantiles sin asistencia	Porcentaje de nacimientos ocurridos en el hogar
San José	32,3	24,3	7,5
Heredia	31,5	28,4	7,6
Alajuela	38,1	43,2	20,7
Cartago	33,8	29,0	17,8
Guanacaste	66,2	68,9	46,6
Puntarenas	52,4	48,3	38,2
Limón	46,0	42,8	29,7
Total del País	<u>40,1</u>	<u>40,3</u>	<u>20,6</u>

Fuente: Behm, Hugo, La Mortalidad en los Primeros Años de Vida en Países de la América Latina; Costa Rica, 1968-1969, CELADE, Serie A, N° 1024, diciembre, 1976, pág. 36, cuadro 18.



Durante los últimos años el Ministerio de Salud ha mostrado una particular preocupación por las regiones rurales, especialmente las dispersas. Para ello ha creado el Departamento de Salud Rural que está organizando la atención de la salud en las regiones más alejadas. Pero esta iniciativa se vuelve importante solamente a partir de 1975. Otra actividad que se impulsa en las áreas rurales es la creación de Centros de Educación y Nutrición. Estos Centros sobrepasan en número a los 120 en 1971,<sup>21/</sup> llegando a alcanzar en 1976 la cifra de 282.<sup>22/</sup>

Si nos detenemos a analizar los gastos de salud y su evolución durante el período que consideramos, veremos que el incremento de los mismos es manifiesto. El cuadro 32 nos presenta una primera distribución de los gastos del sector salud.

Llama la atención el incremento notable del gasto total en salud, que se multiplica más de cuatro veces en los doce años considerados en el cuadro. La distribución del gasto total entre lo asignado a medicina preventiva y medicina asistencial se mantiene en los mismos términos con una clarísima ventaja para el aspecto asistencial o curativo. Por otra parte, el porcentaje de gasto del Ministerio de Salud respecto del presupuesto nacional (que excluye las instituciones autónomas), se mantiene también en el mismo nivel (2,2 por ciento). Lo que sí se reduce marcadamente es el porcentaje del Ministerio aludido respecto del gasto total en salud, lo cual nos indica que el aumento del gasto de las instituciones autónomas y del sistema hospitalario -que tiene financiamiento de la lotería (Junta de Protección Social) y de otras fuentes

<sup>21/</sup> Raabe Cercone, Carlos, Algunos aspectos sobre la nutrición en Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1971.

<sup>22/</sup> Datos obtenidos en el Ministerio de Salud.

Cuadro VI-32

TOTAL DE GASTOS PUBLICOS DEL SECTOR SALUD Y SU DISTRIBUCION EN MEDICINA PREVENTIVA Y  
 MEDICINA ASISTENCIAL, ABSOLUTOS Y RELATIVOS, 1957-1968  
 (Miles de colones)

Años	Total	Medicina Preventiva	Medicina Asistencial	NUMEROS RELATIVOS				Per cápita en ¢ c/
				Medic. Preventiva a/	Medici. Asistencial b/	Gasto M. de S.P.H. respecto Presup. Nac.	Gasto de S.P. respecto a total	
1957	55.648,7	7.220,8	48.427,9	13,0	87,0	2,2	13,0	50,1
1958	59.554,7	8.347,7	51.207,0	14,0	86,0	2,4	14,0	51,6
1959	65.769,9	8.412,3	57.357,6	12,8	87,2	2,4	12,0	54,8
1960	66.784,99	8.735,7	58.049,2	13,1	86,9	2,3	13,1	53,2
1961	69.113,1	10.720,5	58.392,6	15,5	84,5	2,5	14,6	53,2
1962	82.892,8	13.760,3	69.132,5	16,6	83,4	2,2	12,5	61,7
1963	95.093,7	14.390,9	80.702,8	15,1	84,9	1,9	9,7	68,4
1964	112.391,9	16.702,8	95.689,1	14,9	85,1	2,1	9,9	78,1
1965	127.703,3	21.389,9	106.313,4	16,7	83,3	2,3	10,2	85,7
1966	145.072,4	25.111,1	119.961,3	17,3	82,7	2,4	11,0	94,2
1967	202.599,5	23.063,5	178.736,0	11,8	88,2	2,0	7,2	127,1
1968	243.034,7	33.544,6	209.490,1	13,8	86,2	2,2	7,5	147,4

Fuente: Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972, OFIPLAN, pág. 294.

a/ Incluye el Ministerio de Salubridad Pública y el SNAA.

b/ Incluye la Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros y la Dirección General de Asistencia Médico-Social.

c/ Con base en la población al 30 de junio de cada año.

propias- es muy grande. A la misma conclusión se llega cuando se observa que el gasto de la medicina asistencial, que incluye la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros y la Dirección General de Asistencia Médico-Social (es decir, sistema hospitalario nacional), se incrementa al mismo ritmo pero en niveles mucho más bajos que el gasto de la medicina preventiva (Ministerio de Salud y Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados). En términos de volúmenes de recursos la diferencia es cada vez más grande. Por último, el descenso porcentual del gasto del Ministerio respecto del gasto en salud, permaneciendo constante el gasto de las agrupaciones de Instituciones consideradas, debe explicarse por un incremento notable de los recursos destinados al Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

La última columna muestra el gasto per cápita de salud en el país. La evolución indica que el mismo casi se triplica en los años considerados. Esto está indicando que si bien el gasto en salud se incrementa al mismo ritmo que el gasto público (relación al presupuesto nacional), el volumen de recursos destinados resulta cada vez más alto.

El cuadro 33 nos muestra la evolución de los recursos en las instituciones más importantes del sistema de salud. Allí puede observarse mejor la tendencia que venimos señalando. El gasto de operación del Ministerio de Salud se incrementa en un 153 por ciento; la Dirección General de Asistencia Médico-Social lo hace en un 198 por ciento; la Caja Costarricense de Seguro Social lo hace en un 666 por ciento. Resulta muy clara la dinámica diferente de las principales instituciones de salud.

Cuadro VI-33

## GASTOS DE OPERACION DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO EN SALUD, 1957-1968

(Miles de colones)

Años	Minist. de Salubridad Pública <sup>a/</sup>	D. Gral. de Asistencia Médico-Soc.	Caja Cost. de Seguro Social <sup>b/</sup>	Instit. Nacional de Seg. <sup>c/</sup>	Serv. Nac. de Acued. y Alcant. <sup>d/</sup>	Total
1957	7.220,8	32.781,9	13.999,1	1.646,9	-	55.648,7
1958	8.347,7	33.989,2	15.422,1	1.795,7	-	59.554,7
1959	8.412,3	36.247,7	19.170,2	1.939,7	-	65.769,9
1960	8.735,7	35.045,0	21.211,3	1.792,9	-	66.784,9
1961	10.072,8	37.891,8	24.838,2	1.962,6	347,7	69.113,1
1962	10.367,1	37.307,4	29.448,5	2.376,6	3.393,2	82.892,8
1963	9.188,9	44.729,8	33.120,3	2.852,7	5.202,0	95.093,7
1964	11.136,0	56.024,0	36.641,1	3.024,0	5.566,8	112.391,9
1965	13.031,5	59.762,6	43.304,0	3.246,8	8.358,4	127.703,3
1966	15.937,3	64.660,7	51.950,3	3.350,3	9.173,8	145.072,4
1967	14.689,4	86.071,3	88.802,7	3.862,0	9.174,1	202.599,5
1968	18.266,7	97.821,1	107.310,8	4.357,2	15.277,9	243.033,7

Fuente: Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972, OFIPLAN, pág. 293.

a/ Según liquidaciones del presupuesto ordinario y extraordinario. Fuente: Depto. Planes Anuales de OFIPLAN.

b/ Se refiere a gastos del régimen de enfermedad y maternidad. No incluye gastos de inversión. Fuente: Depto. Financiero CCSS.

c/ Se refiere a gastos en medicinas, honorarios médicos, gastos en hospitales y otros. Fuente: Depto. de Riesgos Profesionales, INS.

d/ Se estimó que en el sector salud se gastó el 50 por ciento del total del gasto del SNAA. Fuente: Depto. Financiero, SNAA.

Si ahora analizamos los gastos de inversión y su distribución según los mismos organismos, constataremos que es la Caja Costarricense de Seguro Social la que absorbe gran parte de los gastos. En este período se construye el Hospital México que amplía considerablemente los servicios de la Caja. De esta manera, tendencialmente es la C.C.S.S. la que empieza a constituirse en el organismo central más importante de la salud pública en Costa Rica. Posteriormente, a la fecha de que hablamos (1968), la C.C.S.S. ha conseguido en principio el traspaso de algunos hospitales a su administración y, como señalamos en páginas anteriores, pretende para sí el rol de organizar en forma más centralizada el funcionamiento de los servicios de salud en el país.

Respecto de los gastos en inversiones se destaca en el período el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados. En 1965 participa en un 12,66 por ciento del total de gastos en inversiones del sector salud. El porcentaje asciende al 24,81 en 1969, mostrando una duplicación.

#### C. Algunos resultados en términos de mortalidad y morbilidad

Los avances logrados en la lucha contra la mortalidad y la morbilidad muestran una apreciable efectividad de las políticas públicas en el caso de la salud.

El cuadro 34 nos presenta una información básica. La reducción de la tasa bruta de mortalidad es bastante evidente. El porcentaje de descenso ha ido incrementándose hasta 1970, año a partir del cual la reducción se vuelve más dificultosa. Lo mismo observamos con la esperanza de vida al nacer, que llega entre 1970 y 1975 a uno de los niveles más altos de América Latina. Con todo, los diferenciales entre zonas urbanas y rurales son significativos: en las

zonas urbanas la esperanza de vida alcanza a 69,3 en 1965-1970; la cifra es de 63,9 en las rurales.

Si se observa la causa de muerte y su evolución en los últimos años, se puede apreciar que la gastroenteritis y la colitis ocupan en 1963 y en 1973 el 8,9 por ciento. La neumonía y la bronconeumonía, también influidas por las condiciones ambientales, se reducen pronunciadamente.<sup>23/</sup> Lo mismo acontece con la bronquitis y la desnutrición. Sin embargo, las enfermedades que avanzan como causas de muerte son aquellas menos sensibles a las condiciones sociales y ambientales; por ejemplo, las enfermedades del aparato circulatorio representan el 11,7 por ciento de las defunciones en 1963 pasando a ocupar el primer lugar en 1973 con un 16,9 por ciento; las enfermedades provenientes de tumores y las del sistema nervioso también experimentan un avance importante. Los resultados que se muestran pueden atribuirse a una eficiente batalla por mejorar las condiciones de salud de la población.

El cuadro 35 nos da cuenta de la evolución de las defunciones con asistencia médica en el país. Desgraciadamente, la información sólo abarca cuatro años; sin embargo, se observa una tendencia clara. Queda manifiesta una reducción, no solamente de la mortalidad general e infantil, sino una disminución de las defunciones sin atención médica. La situación es más patente en el caso de la mortalidad infantil.

23/ Consultar: Calvo, Felipe y otros, Informe General sobre las Condiciones de la Infancia, la Juventud y la Familia en Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1971.

Cuadro VI-34

**COSTA RICA: TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD Y ESPERANZA  
DE VIDA AL NACER, 1950-1975**

Período	Tasa bruta de mortalidad (por mil)	Porcentaje de descenso	Esperanza de vida al nacer	Ganancia en años, por año
1950-1955	12,35		57,26	
1955-1960	10,75	13,0	60,15	0,58
1960-1965	9,07	15,6	63,02	0,57
1965-1970	7,19	20,7	65,64	0,52
1970-1975	5,76	19,9	68,08	0,49

Fuente: Chackiel, Juan, La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica, 1963-1973, CELADE, 1976, pág. 66.

Habría que notar que probablemente dentro de la disminución general de la mortalidad, han jugado un destacado papel las luchas específicas contra algunas enfermedades particulares. Es el caso de la malaria y la tuberculosis.

Si nos centramos ahora en la mortalidad infantil, podemos apreciar una impresionante reducción entre 1963 y 1973. El cuadro 36 nos indica los niveles alcanzados. Sin embargo, al desagregar las zonas urbanas de las rurales se aprecian diferenciales muy altos. Un estudio de Juan Chackiel <sup>24/</sup> indica que en los cantones que poseen más de un 70 por ciento de población rural, la mortalidad infantil alcanza en 1963 una tasa de 103,0 por mil; cuando la población rural representa entre el 35 por ciento y el 70 por ciento, la tasa asciende a 96,0; cuando aquélla es menor que el 35 por ciento, se eleva sólo al 36,2. Las diferencias en 1963 son alarmantes. Sin embargo, las distancias

24/ Chackiel, Juan, La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica, 1963-1973, CELADE, San José, 1976.

Cuadro VI-35

DEFUNCIONES GENERALES, INFANTILES Y NOENATALES Y ASISTENCIA MEDICA EN COSTA RICA  
1965-1968

Año	Total defunciones			Defunciones infantiles (menores de 1 año)			Defunciones neonatales (menos de 1 mes)		
	Total	con asis- tencia	sin asis- tencia	Total	con asis- tencia	sin asis- tencia	Total	con asis- tencia	sin asis- tencia
1965	11.649	6.456	5.193	4.360	2.254	2.106	1.557	878	679
1966	11.379	6.277	5.102	4.098	2.152	1.946	1.610	938	672
1967	11.214	6.560	4.654	3.859	2.171	1.688	1.506	968	538
1968	10.653	6.355	4.298	3.534	2.035	1.499	1.368	895	473
PORCENTAJES									
1965	100,0	55,4	44,6	37,4	19,3	18,1	12,4	7,5	5,9
1966	100,0	55,2	44,8	36,0	18,9	17,1	14,1	8,2	5,9
1967	100,0	58,5	41,5	34,4	19,4	15,0	13,4	8,6	4,8
1968	100,0	59,7	40,3	33,2	19,1	14,1	12,8	8,4	4,4

Fuente: Calvo, Felipe y otros, op. cit.



se acortan en 1973; para el primer caso se reduce de 103,0 a 57,5 por mil; en el segundo caso desciende de 96,0 a 45,5; en el tercero baja del 36,2 al 30,9 por mil. El avance de las zonas rurales es muy importante. La condición de ruralidad significa una mortalidad infantil más alta, aunque en retroceso.

Las diferencias a niveles provinciales se presentan en el cuadro 37 cu yos cálculos se basan en el censo de 1973. Allí se considera la probabili - dad de morir en las primeras edades (1, 2, 3, 4, 5) y la esperanza de vida al nacer. Se puede apreciar que las áreas urbanas de Heredia y de San José son las más favorecidas (entre 43,8 y 44,5 de mortalidad infantil y 71,5 de espe - ranza de vida). Le siguen las áreas urbanas de Alajuela y Cartago, que en ambos indicadores muestran alrededor de los valores totales urbanos para el país. A continuación se sitúan las áreas rurales de Heredia y San José, que presentan valores equivalentes a los totales del país y que, por lo tan - to, no se alejan mucho de los valores de las zonas urbanas de la meseta cen - tral. En términos generales podemos decir que lo que hasta ahora se ha re - flejado es la realidad de la meseta central. Alajuela y Cartago tienen im - portantes zonas más allá de los límites de la meseta. Heredia también las tiene pero casi despobladas; San José muestra la región de San Isidro del Ge - neral, extensa en superficie, pero de restringida importancia respecto del resto de la provincia.

Otra cosa acontece si salimos de la meseta central. Los valores que muestran estos indicadores en las áreas urbanas de Guanacaste, Puntarenas y Limón son similares y muestran una situación bastante desventajosa respecto

Cuadro VI-36

## COSTA RICA: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL, 1963-1973

Año	Tasas (por mil)	Año	Tasas (por mil)
1963	70,6	1969	67,5
1964	80,7	1970	61,8
1965	69,7	1971	56,8
1966	65,4	1972	54,6
1967	62,7	1973	44,8
1968	59,9		

Fuente: Chackiel, Juan, La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica: 1963-1973, CELADE, 1976, pág. 67.

de la antes descrita. Las zonas rurales de estas provincias poseen una mortalidad infantil relativamente alta (84,88 y 94 respectivamente) y una esperanza de vida relativamente baja (60,1; 61,8 y 60,3 respectivamente). Los diferenciales dentro del país, por lo tanto, son bastante agudos; la mortalidad infantil presenta valores mínimos en la zona urbana de Heredia (43) y valores máximos en la zona rural de Limón (94); la esperanza de vida más alta se encuentra en las áreas urbanas de San José y Heredia (71,5) y la más baja en la zona rural de Guanacaste (60,1).

Cuadro VI-37

COSTA RICA: PROBABILIDADES DE MORIR DEL NACIMIENTO HASTA LAS EDADES  
1, 2, 3, 5, Y ESPERANZA DE VIDA AL NACER, POR PROVINCIAS Y  
AREAS RURAL Y URBANA, CENSO DE 1973

Provincia y área	q(1)	q(2)	q(3)	q(5)	e <sub>0</sub>
<u>Costa Rica</u>	0,06976	0,08257	0,08867	0,09612	65,6
Urbano	0,05467	0,06129	0,06529	0,07035	69,3
Rural	0,07785	0,09313	0,10026	0,10878	63,9
<u>San José</u>	0,05510	0,06175	0,06580	0,07091	69,3
Urbano	0,04452	0,05015	0,05304	0,05677	71,5
Rural	0,06449	0,07489	0,08025	0,08686	66,9
<u>Alajuela</u>	0,07173	0,08515	0,09150	0,09921	65,1
Urbano	0,05436	0,06096	0,06492	0,06994	69,3
Rural	0,07564	0,09026	0,09710	0,10533	64,4
<u>Cartago</u>	0,07344	0,08738	0,09394	0,10188	64,9
Urbano	0,05763	0,06447	0,06879	0,07423	68,8
Rural	0,08048	0,09661	0,10406	0,11293	63,2
<u>Heredia</u>	0,06061	0,06873	0,07347	0,07939	68,1
Urbano	0,04388	0,04936	0,05218	0,05583	71,5
Rural	0,06631	0,07777	0,08341	0,09035	66,4
<u>Guanacaste</u>	0,08248	0,09925	0,10696	0,11608	63,0
Urbano	0,07671	0,09165	0,09863	0,10700	64,2
Rural	0,08416	0,10148	0,10940	0,11872	60,1
<u>Puntarenas</u>	0,08650	0,10458	0,11280	0,12242	62,0
Urbano	0,07606	0,09080	0,09770	0,10599	64,2
Rural	0,08864	0,10742	0,11591	0,12580	61,8
<u>Limón</u>	0,08838	0,10708	0,11553	0,12539	61,8
Urbano	0,07455	0,08883	0,09553	0,10362	64,7
Rural	0,09472	0,11543	0,12471	0,13543	60,3

Fuente: Chackiel, Juan, *La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica, 1963-1973*,  
CELADE, 1976, pág. 76.

Si nos fijamos ahora en las causas de muerte para los menores de un año, vemos que en 1970 un alto porcentaje de ellas se debe a enfermedades prevenibles y/o relacionadas con las condiciones ambientales. La Unidad de Planificación del Ministerio de Salud nos dice que en ese año el 30 por ciento de esas defunciones se ha debido a enfermedades prevenibles. Ahora, si observamos las causas de muerte presentadas por el mismo Organismo, vemos que de 3.553 defunciones de menores de un año, el 23,5 por ciento de debe a gastroenteritis y colitis, el 12,3 por ciento a neumonía y bronconeumonía, el 4,3 por ciento a bronquitis, el 3,9 por ciento a tétanos y el 1,2 por ciento a desnutrición. En síntesis, si consideramos estas enfermedades como más dependientes de las condiciones socio-económicas y del contexto ambiental, tenemos que el 45,2 por ciento de las defunciones infantiles se debe a ellas.

#### D. Los programas de Planificación Familiar

Las actividades de planificación familiar se inician en forma privada en Costa Rica. En 1962 llegan expertos de organismos extranjeros a explorar el campo. Por otra parte, algunos médicos de la Clínica Bíblica comienzan a ofrecer servicios en consultorios privados y organizan "Caravanas de Buena Voluntad", distribuyendo anticonceptivos y extendiéndose hasta algunas áreas rurales. Una experiencia piloto se realiza en el cantón de Turrialba, repartiendo anticonceptivos a las esposas de los trabajadores agrícolas del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA).

En 1966 los grupos que trabajan en Turrialba y en San José unen sus esfuerzos que culminan en la fundación de la Asociación Demográfica Costarricense (ADC). Luego empieza a ofrecer servicios de planificación familiar en 7

consultorios ubicados en hospitales y unidades sanitarias localizadas en varias ciudades del país: San Isidro del General, Liberia, Limón, Turrialba, Ciudad Quesada y Puntarenas.

La ADC se crea para perseguir los siguientes objetivos:

- a) Crear conciencia sobre las consecuencias derivadas del crecimiento acelerado de la población.
- b) Obtener apoyo oficial, legal y público para los programas de planificación familiar y para una eventual política de población por parte del Gobierno.
- c) Apoyar los organismos que trabajan en programas de población y bienestar de la familia.
- d) Apoyar los programas de educación e investigación en este campo.

La incansable actividad desplegada por la ADC para introducir la planificación familiar en el sector público encuentra acogida en el Ministerio de Educación Pública. En marzo de 1970 se crea en ese Ministerio la "Asesoría y Supervisión General de Planificación Familiar y Educación Sexual", con el objetivo de "favorecer y propiciar la benemérita labor de la iniciativa privada" en este campo.

Más importante, quizás, es el contacto establecido con la más significativa institución de salud en Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social. Después de varios intentos, en 1968 se establece una comisión de la institución para estudiar y elaborar un programa de planificación familiar a nivel nacional. A mediados del año siguiente se acuerda adoptar dicho programa como parte del servicio de la Caja. Esto incluía una etapa de adiestramiento, en colaboración con la ADC y con el CESPO, y el inicio de servicios en las clínicas periféricas de San José, como proyecto piloto para ser

generalizado a los demás hospitales y unidades de salud del país. Este proyecto se inicia en 4 clínicas periféricas de San José y en el Hospital de Turrialba, en abril de 1970. En abril de 1971 se acuerda el suministro de anticonceptivos por parte de la Caja, en todos sus dispensarios, a todas las personas que los demanden. A fines de la década del sesenta, por lo tanto, se encuentran desarrollando actividades en el campo de la planificación familiar.

Desde su inicio, la ADC intenta incorporar la planificación en el sector oficial. Al año siguiente de su creación (1967) consiguen esta meta con la creación de la Oficina de Población. Se contratan y motivan a altos funcionarios del Ministerio de Salud, de la Caja Costarricense de Seguro Social y de la Universidad de Costa Rica. Ese mismo año se consigue un decreto del Gobierno que establece la participación del Gobierno en la planificación familiar. La Oficina de Población queda adscrita al Ministerio de Salud. En 1968 se habían habilitado 37 centros, en distintas unidades de salud, destinados a ofrecer servicios de planificación familiar.

A fines de 1967, una comisión integrada por altos funcionarios de la ADC, de la Facultad de Medicina y de CELADE, realizan gestiones para la creación del Centro de Estudios Sociales y de Población (CESPO). En marzo de 1968 inicia las actividades este organismo universitario, con apoyo financiero de la Ford Foundation, consistentes en labores investigativas y de capacitación de personal médico y paramédico para la planificación familiar.

Dos organismos privados, de inspiración religiosa, surgen en 1967 y en 1968 para desempeñar tareas ligadas a la Planificación Familiar. El Centro de

Orientación Familiar (COF), dependiente de la Iglesia Episcopal, y el Centro de Integración Familiar (CIF), de la Iglesia Católica. El primero de ellos se encuentra mucho más orientado hacia la planificación familiar.

Al sentirse la necesidad de coordinación de los distintos organismos mencionados, se crea en 1968 la Comisión Nacional de Población (CONAPO). Esta Comisión no tiene un carácter legal. Es el producto de un acuerdo informal de los directivos de las instituciones que integran el Programa de Planificación Familiar. Se persigue el intercambio de información para la coordinación de dicho Programa, ejecutado en forma autónoma por las instituciones participantes.

El Programa Nacional de Planificación Familiar, por lo tanto, que se constituye como tal en 1968, está concebido en términos de una gran descentralización. Se define por la actividad coordinada de sus instituciones participantes, con las especificidades de cada una de ellas.

La cobertura de estas distintas unidades es a grosso modo la siguiente:

a) Educación e información: Aquí juega un papel decisivo la ADC con sus publicaciones y programas de prensa, y actividades de apoyo a las otras instituciones del Programa. El Ministerio de Educación Pública (MEP) opera en este campo a través del sistema educativo y particularmente con cursos a profesores. El COF y el CIF también centran su labor en la difusión, en especial el primero de ellos que actúa en colaboración con el MEP en cursos, programas de prensa, radio, televisión y folletos sobre la materia.

b) Adiestramiento: En este campo es el CESPO el que probablemente realiza la labor más significativa a través de sus tres secciones: adiestramiento para el desarrollo, adiestramiento en educación sexual y adiestramiento médico. Para esto la ADC ofrece asistencia técnica. El COF también cuenta con programas de adiestramiento de personal para la planificación familiar.

c) Servicios clínicos y suministros: La ADC ha ocupado el primer lugar en el suministro de anticonceptivos a través de los centros de salud. La C.C.S.S. también los distribuye a través de sus unidades. En cuanto a los servicios clínicos, la OP atiende consultas de planificación familiar que en 1971 se intensifican y expanden a los hospitales. El COF también brinda servicios de consulta en su local y por correspondencia. El servicio clínico se realiza en forma intensa a partir de 1971, a través de las unidades de la C.C.S.S.

d) Investigación: Nuevamente la ADC cumple aquí importante labor, sea directamente o sea en forma de apoyo a las otras instituciones. El CESPO ha desarrollado ampliamente la investigación entre 1969 y 1973.

En suma, no cabe duda del liderazgo de la ADC como dinamizadora de las actividades de planificación familiar en sus diversos programas, de inculcación ideológica y difusión, de investigación y adiestramiento y de servicios clínicos. Su estrategia ha consistido en comprometer e incorporar a distintos organismos en vistas a un programa nacional.



Si analizamos el financiamiento, veremos nuevamente que la ADC se presenta como el pilar central de los diversos programas.

Año	ADC	OP	CESPO	COF	CIF	CCSS
1966	17.277,38	-	-	-	-	-
1967	76.376,79	89.060	-	-	-	-
1968	158.814,13	314.574	-	30.500	-	-
1969	209.408,35	336.700	-	38.500	-	-
1970	271.229,00	187.543	-	60.639	24.812	44.460
TOTAL	733.105,65	927.877	287.866	129.639	-	-

En el financiamiento de las actividades de los distintos programas e Instituciones participa habitualmente la propia ADC. Cuando no es una participación directa, su apoyo es indirecto mediante asistencia técnica y apoyo institucional para obtener financiamiento.

La proveniencia de los fondos de las diversas instituciones son en gran parte externa. La AID y el IPPF son las agencias que han colaborado más generosamente. La Ford Foundation también ha participado principalmente en el apoyo al CESPO.

Veamos ahora el efecto que estos programas ha tenido en la población. Para ello reproducimos en forma algo extensa un párrafo del informe de una misión de las Naciones Unidas en virtud de un programa de cooperación técnica en 1973. Nótese que en el fondo se evalúan los objetivos que la ADC se ha

propuesto, particularmente en los puntos acerca de la necesidad de crear conciencia sobre la materia y de conseguir la incorporación del sector público a los programas.

"Entre 1967 y 1969, el objetivo principal de las actividades de información y educación del Programa Nacional de Planificación Familiar era despertar en la sociedad conciencia sobre la existencia del problema demográfico y las implicaciones en el desarrollo del país y el bienestar de la familia; neutralizar la actitud opositora, en ocasiones beligerante, de un sector de la clase dirigente y algunos líderes de opinión pública y reforzar la actitud positiva de quienes ya estaban a favor del programa, apoyar el desarrollo de los servicios clínicos de planificación familiar y la intervención del Ministerio de Salubridad Pública en esta área. En las etapas finales de este período se propuso fortalecer el conocimiento de los métodos anticonceptivos mediante la información por medios masivos y la producción y distribución de materiales impresos y ayudas audiovisuales, como franelógrafos, diapositivas para proyecciones, películas y boletines".

"A partir de 1969 los mensajes han ido enfocando capas sociales cada vez más amplias y, por consiguiente, de menor nivel socio-económico y a partir de 1973, una vez que los estudios de campo han demostrado que existe ya una relativa saturación en cuanto a preocupación por el programa a nivel nacional y familiar, actitudes cada vez más positivas y generalizadas, y una prevalencia de su empleo más extendida, los objetivos de las actividades de información se han enfocado más directamente a las últimas etapas del proceso de adopción de nuevas ideas, cuales son, el uso y la conversión del ensayo en costumbre; pues en la actualidad el problema no es despertar en la población el

interés por la planificación familiar, sino procurar que la mayoría actual de mujeres en edad fértil que están usando métodos de regulación de los nacimientos los utilice adecuadamente y de manera satisfactoria".<sup>25/</sup>

Los resultados, en términos ideológicos, de la intensa actividad propagandística desplegada por el Programa bajo el liderazgo de la ADC, son elocuentes. Un reciente estudio de la Oficina de Información de la Presidencia de la República<sup>26/</sup> dice que se percibe en "la mente de las personas la idea que se ha llegado a una situación desfavorable entre recursos y número de habitantes. Este fenómeno es más fuerte dentro de los grupos rurales y del estrato socio-económico bajo urbano, y que entre ellos es donde se presentan los porcentajes más altos de entrevistados que piensan que la población debería ser menor". Entre más bajo es el estrato, mayor proporción de gente cree que la población de Costa Rica está aumentando rápida o muy rápidamente, (57 por ciento en estrato alto, 61 por ciento en estrato medio y cerca del 70 por ciento en el bajo).<sup>27/</sup> Ante la pregunta de si la situación es grave o muy grave, la respuesta es afirmativa en un 59 por ciento en el estrato alto, 61 por ciento en el medio, 72 por ciento en el bajo y 78 por ciento en la zona rural.

25/ Tomado de Dierckxsens, Wim, La Reporducción Humana y el Régimen de Producción Capitalista en el Tercer Mundo, Estudios Sociales Centroamericanos, N° 9, diciembre de 1974, pág. 151.

26/ Gómez, Miguel y Salazar, José, Algunas Opiniones sobre el Crecimiento de la Población, la Planificación Familiar y el Número conveniente de Hijos en el Valle Central de Costa Rica, (Mimeo), Oficina de Información, marzo, 1976.

27/ La pregunta se ha hecho de varias formas y el resultado es el mismo.

La misma encuesta pregunta al entrevistado si ha oído hablar de planificación familiar. La respuesta es muy alta en todos los sectores (entre el 87 por ciento y 98 por ciento según sectores). Se interroga acerca del desconocimiento de 5 programas del Gobierno y los resultados son en el estrato bajo: Planificación Familiar 3,6 por ciento, Programa de Salud y Nutrición 40,0 por ciento, Programa de Asignaciones Familiares 65,4 por ciento, Programa de Universalización de los Seguros Sociales 60,0 por ciento y Programa de Granos Básicos 85,5 por ciento.

Acerca del número conveniente de hijos la encuesta dice: "es evidente que el tamaño de la familia considerado como conveniente es pequeño y muestra poca variabilidad por entrevistados: la mayoría de las respuestas se acumula en dos o tres hijos, categorías que abarcan alrededor de un 60 por ciento de las respuestas. Además únicamente entre un 8 y un 10 por ciento de los entrevistados quiere cinco hijos o un número mayor. Coherente con esta situación, la mediana es de 2 para el estrato bajo y medio y 3 para el alto. La muestra rural también tiene una mediana de 3.

Si se comparan estos resultados con los obtenidos en otros estudios realizados en Costa Rica en la última década, se revela una marcada tendencia al descenso del número de hijos estimado conveniente. La evolución puede verse en encuestas al Area Metropolitana de San José (1964), a Heredia (1970) y nuevamente al A.M.S.J. (1975). El número ideal de hijos es respectivamente 4,07, 3,63 y 2,85. La mediana desciende de 4 a 3 y luego a 2.

El mencionado estudio concluye diciendo que "no hay duda de que el comportamiento de las cifras, tanto en el área rural como en la urbana, revela un patrón ideal "moderno" de la fecundidad. Este resulta coherente con el marcado descenso sufrido por la fecundidad real de Costa Rica, el cual hizo que la tasa bruta de reproducción disminuyera de 3,5 a principios de 1960 a alrededor de 2 actualmente, lo que en términos de familia completa representa una reducción de aproximadamente 3 nacidos vivos por mujer en el período.

Nos resta presentar algunos datos acerca de los servicios de planificación familiar desde 1968 hasta 1973. En 1968 más del 75 por ciento de las consultas clínicas se realiza en la Provincia de San José. En Limón no existen todavía y son muy escasas en Puntarenas. Guanacaste presenta casi un 7 por ciento, superando a Cartago y Heredia. Alajuela tiene casi un 9 por ciento del total de consultas. La situación cambia en 1973. San José presenta algo más del 43 por ciento, Alajuela sube al 15 por ciento y en el resto de las provincias existe un porcentaje que se acerca a una correspondencia con el volumen poblacional.

Si referimos el número de consultas de planificación familiar a la población femenina en edad fértil (15-49 años) y vemos su evolución en los seis años comprendidos, podemos sacar conclusiones más significativas. La información se presenta resumida en el cuadro 38. Los diferenciales por provincia son interesantes. Respecto del total de consultas, que comprende casos nuevos y consultas de control, la evolución muestra que en la Provincia de San José se parte en 1968 de valores relativamente elevados (15 por ciento),

Cuadro VI-38

## PORCENTAJES DE CONSULTAS Y DE CASOS NUEVOS SOBRE EL TOTAL DE MUJERES EN EDAD FÉRTIL (15-49 AÑOS)

Provincia	1968		1969		1970		1971		1972		1973	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Costa Rica	7,96	2,83	13,13	3,26	22,41	4,86	31,21	6,04	37,34	5,92	37,64	5,88
San José	14,82	4,95	19,17	4,53	32,57	7,21	38,20	8,08	45,92	8,35	39,82	6,20
Alajuela	4,11	2,14	11,40	2,71	19,34	3,18	29,89	4,45	30,26	3,89	34,45	5,28
Cartago	4,23	1,55	10,73	2,35	14,12	3,60	21,05	4,49	27,15	4,67	30,88	4,57
Heredia	3,61	1,40	8,37	2,28	12,83	2,00	16,30	2,94	17,44	2,53	26,95	8,83
Guanacaste	6,03	2,04	9,69	2,90	13,98	3,30	29,33	6,32	36,55	5,60	41,12	5,04
Puntarenas	0,9	0,07	4,85	2,05	10,63	3,44	19,34	5,11	18,50	3,67	21,39	4,07
Limón	-	-	2,84	1,39	7,77	2,87	18,41	4,15	26,18	5,77	33,14	8,59

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Salud Pública. No se consideran las consultas de Unidades Móviles ni las de los hospitales del Ministerio de Salud. Estas suman en 1972 y 1973 algo más de 11.000 consultas, es decir, entre el 7 y el 8 por ciento del total de consultas.

1 = Porcentaje del total de consultas sobre el número de mujeres de 15 a 49 años.

2 = Porcentaje de casos nuevos sobre el número de mujeres de 15 a 49 años.

llegando en 1973 a un 40 por ciento.<sup>28/</sup> Alajuela y Cartago muestran una evolución relativamente similar, partiendo de valores notablemente más bajos que San José. Heredia se muestra rezagada llegando sólo a un 27 por ciento en 1973. Notable es el caso de Guanacaste, que parte en 1968 de valores inferiores a San José y que llega a superar en 1973 el nivel de cobertura de la Capital. En esta provincia, en donde los indicadores socio-económicos son los más bajos, el programa de planificación familiar ha sido relativamente más intenso y/o eficiente que en el resto del país. Puntarenas muestra los niveles más bajos probablemente por la no extensión de los servicios nacionales de salud a las regiones bananeras. Limón, en cambio, que comienza sólo en 1969, alcanza una alta cobertura, similar a la de Alajuela. Las zonas bananeras de esta provincia sí están servidas por la Caja Costarricense de Seguro Social y por el Sistema Hospitalario Nacional. En síntesis, si excluimos a Puntarenas que presenta características peculiares, vemos que el programa ha sido particularmente intenso en las provincias atrasadas y eminentemente rurales, como Guanacaste y Limón, denotando una preocupación de reducir la natalidad a ll donde es más alta y las condiciones socio-económicas más bajas.

En el análisis del cuadro 38 nos hemos detenido en el porcentaje total de consultas, de casos nuevos y de control para dar una idea de la amplitud de los servicios. Pero para tener una idea del porcentaje de mujeres atendidas habría que centrarse en la evolución de los casos nuevos. Entre 1968 y 1973 se atendieron en total 121.102 casos nuevos. Si referimos este número al

<sup>28/</sup> La cobertura es grande pues hay que considerar que aunque puede haber más de una consulta por mujer en algunos casos, no entran las mujeres naturalmente infértiles, las que se encuentran en sus primeros años de matrimonio, que desean tener familia, las que se han esterilizado, las viudas y otras.

total de mujeres en edad fértil al final del período, tenemos que representa un 28,30 por ciento de las mismas. Los diferenciales según las provincias son los mismos que hemos venido analizando. La mayor cobertura se encuentra en San José, siguiendo con Guanacaste y Limón. Puntarenas presenta los menores niveles.

Provincia	Casos nuevos	Mujeres 15-49 años	Porcentaje
San José	61.073	174.963	34,90
Alajuela	14.247	71.933	19,80
Cartago	8.771	44.986	19,49
Heredia	6.009	32.022	18,76
Guanacaste	8.497	36.181	23,48
Puntarenas	7.525	44.692	16,83
Limón	4.774	23.046	20,71

Para analizar la cobertura del Programa de Planificación Familiar hemos recurrido hasta ahora a estadísticas del Ministerio de Salud. En 1974 se habilita un nuevo sistema de estadísticas sobre la materia (SIDESCO), que estima su cobertura en un 95 por ciento de las usuarias reales del Programa. A pesar de que dicho año excede nuestro período de estudio, utilizaremos la información recogida por SIDESCO, ya que es la única que da cuenta de algunos diferenciales de las usuarias que revisten el máximo interés para nuestro estudio. Suponemos que la composición de las mujeres según las variables que consideraremos no se ha alterado en 1974 respecto de los años anteriores.<sup>29/</sup>

<sup>29/</sup> Presentación de algunos resultados del Sistema de Estadísticas de Servicio en Costa Rica, SIDESCO, Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, abril de 1975, San José, Costa Rica.



Según el documento citado, en 1974 participó en el Programa de Planificación Familiar un número equivalente al 16,1 por ciento de las mujeres de 15 a 49 años. Las edades de mayor participación son las comprendidas entre los 20 y los 34 años. Las mujeres de 20 a 24 años lo hacen en un 22,7 por ciento; las de 25 a 29 años en un 28,0 por ciento y las de 30 a 34 en un 23,8 por ciento.

Las usuarias son casadas y unidas principalmente. El 27,3 por ciento de las casadas comprendidas en los tramos de edades considerados participa en el programa, en tanto que las unidas lo hacen en un 22,6 por ciento. El cuadro 39 proporciona más detalles de participación por estado civil y según grupos de edad. Llama la atención el grado de participación de las casadas de 15 a 29 años, lo que refleja una clara tendencia a retardar o espaciar los nacimientos. Más del 40 por ciento de las casadas de 15 a 19 años son usuarias del programa; más del 42 por ciento de las de 20 a 24, y el 37 por ciento de las casadas de 25 a 29 años. Los valores que presentan las unidas en los mismos tramos de edad son también elevados.

Señalamos el descenso en la participación en el programa de las mujeres de más de 29 años, particularmente de las casadas y unidas. Probablemente se explica por la práctica de la esterilización, sobre la cual el documento no presenta ninguna información, existiendo antecedentes de que ella es bastante elevada en Costa Rica.

Si tomamos el nivel de instrucción como diferencial en la participación en el programa, se pueden sacar conclusiones interesantes; ante la ausencia de indicadores específicos sobre la condición social, puede servirnos como una

Cuadro VI-39

INDICES DE PARTICIPACION DE MUJERES DE 15-49 AÑOS EN EL PROGRAMA DE  
PLANIFICACION FAMILIAR, POR ESTADO CIVIL, SEGUN GRUPOS DE EDAD

Edad	Indices de Participación (%)				
	Total	Estado Civil			
		Solteras	Casadas	Unidas	Otros
TOTAL	16,1	3,2	27,3	22,6	7,8
15-19	6,4	0,8	40,3	30,2	26,7
20-24	22,7	4,7	42,2	33,0	18,9
25-29	28,0	8,9	36,9	30,1	13,6
30-34	23,8	8,8	29,1	21,5	11,6
35-39	16,3	6,6	19,7	13,9	6,7
40-44	10,0	3,2	12,6	8,5	2,7
45-49	3,7	0,7	4,9	2,8	1,2

Fuente: Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, Presentación de algunos resultados del sistema de Estadísticas de Servicio de Costa Rica, SIDESCO, San José, Costa Rica, abril, 1975, pág. 10.

Cuadro VI-40

INDICES DE PARTICIPACION DE MUJERES DE 15-49 AÑOS EN EL PROGRAMA DE  
PLANIFICACION FAMILIAR, POR NIVEL DE INSTRUCCION, SEGUN EDAD

Edad	Indices de Participación (%)					
	Total	Ninguno	Nivel de Instrucción			
			Primaria (grados)		Media	Superior
			1-3	4-6		
TOTAL	16,1	8,9	13,0	19,3	11,5	8,9
15-19	6,4	3,6	8,2	7,9	3,7	3,7
20-24	22,7	9,7	22,8	27,8	18,8	8,6
25-29	28,0	13,5	29,1	34,6	23,2	17,8
30-34	23,8	12,5	25,5	29,0	19,3	13,1
35-44	13,4	9,9	15,4	15,4	8,5	6,9
45-49	3,7	2,5	4,1	4,4	2,0	1,3

Fuente: Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, Presentación de algunos resultados del sistema de Estadísticas de Servicio de Costa Rica, SIDESCO, San José, Costa Rica, abril, 1975, pág. 11.

cierta pauta al respecto. El cuadro 40 nos presenta la información disponible según grupos de edad. El porcentaje de usuarias es mayor en los niveles de instrucción primaria. Casi el 20 por ciento de las mujeres que tienen entre 4 y 6 años de instrucción participan en el programa. Algo menos es la presencia de las mujeres que sólo tienen tres años de instrucción. Para evaluar el significado de estas cifras habría que tomar en cuenta que cerca de los dos tercios de las mujeres del tramo de edad comprendido se ubica dentro de este nivel de instrucción. El 42 por ciento de ellas ostenta entre 4 y 6 años de instrucción; el 22 por ciento posee entre 1 y 3 años.

Las mujeres de 15 a 49 años que no poseen instrucción representan menos del 9 por ciento y presumiblemente se localizan en las zonas rurales más atrasadas o en los barrios marginales urbanos. De este porcentaje un 9 por ciento acude al programa de planificación familiar.

Las mujeres de las edades consideradas que poseen instrucción media representan el 20 por ciento. De ellas un 11,5 por ciento participa en los programas. Las que tienen educación superior no llegan a constituir el 6 por ciento del total y son usuarias del programa en un 8,9 por ciento.

Podemos concluir que el Programa de Planificación Familiar atiende principalmente a las mujeres de los sectores populares, que poseen educación primaria, bastante extendida en Costa Rica. Menor es la cobertura que presenta en los sectores más bajos y marginalizados, probablemente los más dispersos en las zonas rurales. En los sectores más altos la participación tampoco es comparable con la de los sectores populares debido a la práctica privada o por propia iniciativa de la planificación familiar.

Nuevamente se observa que en las edades superiores a los 29 años desciende la participación. En los niveles de instrucción primaria, que entre los 15 y los 29 años participan en alto grado en los programas, es probable que el descenso se deba a la esterilización.

La orientación del programa queda aun más clara en el cuadro 40 que presenta la historia reproductiva de las mujeres que participan en el programa según el nivel de instrucción. El 76 por ciento de las usuarias posee solamente instrucción primaria en tanto que sólo un 18 por ciento presenta educación media o superior. El programa se orienta al sector más representativo de la población y que tiene una fecundidad más alta. Las mujeres que tienen sólo educación primaria presentan promedios de 4.8 nacidos vivos (1 a 3 grados) y 3.1 (4 a 6 años), siendo superadas por la fecundidad de las que no poseen instrucción (6.2 nacidos vivos) pero que constituyen un porcentaje menor de la población.

Señalamos en páginas anteriores que las estadísticas de SIDESCO omiten la información sobre esterilizaciones, aunque los datos mismos sugieren su práctica en las mujeres de más de 29 años. Sin embargo, la encuesta sobre clases sociales y fecundidad realizada en 1976 en Costa Rica, como parte de este proyecto (ver capítulo III), proporciona información bastante sugerente.

Allí se concluye que el 61 por ciento del total de las esposas de los hogares entrevistados utiliza métodos anticonceptivos; entre los 15 y los 24 años el porcentaje indicado es 60 y entre 25 y 34 asciende al 80 por ciento.

Los diferenciales de uso según la pertenencia a distintas clases sociales no es muy significativo, mostrándose un porcentaje mayor de uso en la clase media. Ahora bien, el 27 por ciento de las mujeres que practican la planificación familiar manifiesta que el método usado es la esterilización. Entre los 15 y los 24 años el método usado es gestágeno oral en un 78 por ciento, representando la esterilización sólo un 3 por ciento. Entre los 25 y los 34 años los gestágenos orales representan poco más de un 50 por ciento, avanzando la esterilización al 19.1 por ciento. La situación cambia bruscamente en las mujeres de 35 a 49 años en que los gestágenos orales descienden al 25.8 por ciento y la esterilización llega al 48.1 por ciento de las mujeres que controlan la natalidad.

Si inferimos ahora la práctica de la esterilización a todas las mujeres en edad fértil, tenemos que según la encuesta de 1976, el 15 por ciento de ellas ha sido esterilizada. La diferencia por edad es interesante: afecta sólo al 2 por ciento de las mujeres de 15 a 24 años, al 13 por ciento de las mujeres de 25 a 34 años y al 23 por ciento de las mujeres de 35 a 49 años.

El análisis efectuado da cuenta de la magnitud y logros del Programa Nacional de Planificación Familiar en Costa Rica. El dinamismo de la ADC y su articulación con el sector público, permitida por la peculiar estructura del Estado costarricense que articula, integra y posibilita la acción de las iniciativas privadas, nacionales o extranjeras, en términos de movilizar los recursos públicos, han dado como resultado una intensa y eficaz actividad. A fin de evaluar mejor este resultado parece útil extraer un párrafo de un informe de las Naciones Unidas, preparado para el Gobierno de Costa Rica en 1973: "Costa Rica ha experimentado una reducción de la tasa de natalidad desde 47.5 en 1960, hasta 33.1 en 1970, a un ritmo superior al de

cualquier país de la región, y comparable al de países donde este fenómeno se ha presentado de manera más dramática. Esto ha precedido al nacimiento del Programa Nacional de Planificación Familiar; pero no obstante el volumen de actividades en este campo, excede considerablemente al realizado por los demás países de la región, con sólo una excepción. En términos de casos nuevos atendidos en clínicas de planificación familiar, se llegó en 1971 a la tasa de 14.3 por cada 1,000 habitantes, sólo superada por Trinidad y Tobago, y equivalente a más del doble de la lograda por Chile y tres veces superior a la de Colombia, países que ocupan respectivamente el cuarto y quinto lugar en la región".<sup>30/</sup>

---

<sup>30/</sup> Op.cit., pág. 1.

## VII. CONCLUSIONES

La variedad de tópicos que hemos abordado en este informe puede atentar, quizás, contra una adecuada comprensión de los objetivos más estrictos de nuestra investigación, que son los que le dan convergencia a las diferentes temáticas tratadas.

Metodológicamente, nuestro análisis ha sido el de un proceso "ex-post". Hemos estudiado el patrón de desarrollo implementado en las últimas décadas, intentando detectar las implicaciones demográficas que de él se han derivado. De esta manera, buscamos comprender la rápida transición demográfica de Costa Rica al interior de un proceso socio-económico y cultural de transformación acelerada. De allí la importancia investigativa de la determinación de los factores estratégicos del cambio de los patrones sociales que se configuran dentro del contexto global de la vida social, en sus instancias económicas, culturales, políticas y propiamente sociales.

Por último, nos hemos centrado principalmente en los cambios ocurridos en la fecundidad y sus factores causales, conscientes de que una vez alcanzados los objetivos de descenso de la mortalidad, cosa que en Costa Rica ocurre durante la década del cincuenta, el componente más importante de la transición demográfica está dado por el descenso de la fecundidad, lo cual se verifica singularmente a partir de la década del sesenta.

### 1. El Cambio de la Fecundidad y sus Factores Determinantes

La multiplicidad de variables que habría que considerar respecto de este punto y las distintas vías como podrían afectar el cambio demográfico, aconsejan para su tratamiento la explicitación de un marco teórico elemental que las organice, jerarquizando en términos cualitativos su impacto. Nuestra orientación metodológica básica nos lleva a postular que en una sociedad heterogénea desde el punto de vista social, los cambios en el comportamiento reproductivo serán diferenciales según los contextos de vida de los distintos sectores sociales. Suponemos aquí una racionalidad diferente en ellos respecto del valor asignado a una familia numerosa. Sin embargo, esta lógica atribuida a las distintas clases sociales se encuentra mediatizada por la exposición de una clase social, definida por relaciones de trabajo específicas, a una serie de factores que forman parte de un contexto de vida, tales como pautas culturales, acceso a servicios, patrones de consumo, etc. Un tercer elemento que hay que tomar en cuenta desde el punto de vista teórico es la existencia de mecanismos institucionales, cuya función ideológica e instrumental consiste en la precipitación o facilitación de una práctica de control de la natalidad.

#### A. El Cambio en el Comportamiento Reproductivo en las Clases Sociales y Contextos Socio-Espaciales

Las conclusiones que se desprenden de la encuesta sobre clases sociales y fecundidad avalan la hipótesis general de la transición demográfica desfaseada. De acuerdo a esos antecedentes, la caída de la fecundidad se habría iniciado en las capas medias urbanas y habría sido seguida con desfases importantes primero por el proletariado urbano típico, luego por el proletariado urbano no-típico y finalmente por el estrato marginal urbano y por la mayoría de los sectores rurales, con aparentemente la sola excepción del proletariado rural no-típico.



Las indagaciones sobre el número deseado de hijos indicarían, por su parte, un cambio importante en la orientación del comportamiento reproductivo en todas las clases sociales. Este cambio aparece muy nítidamente al contrastar las respuestas de las mujeres de distintas edades: mientras más joven es la mujer, menor es el número deseado de hijos.

Por último, la información recogida sobre práctica anticonceptiva, y época en que ésta se inició, resulta también consistente con la hipótesis del cambio desfasado.

Los resultados del análisis a nivel cantonal refuerzan las evidencias acumuladas mediante la encuesta. Se constata ahí que en el período intercensal (1963-1973) el descenso de la fecundidad fue mayor en las áreas de ruralidad media y alta que en las propiamente urbanas.

Así ambas fuentes permiten sostener que durante el período considerado se produce en Costa Rica una notable reducción de la heterogeneidad del comportamiento reproductivo entre las diferentes clases sociales y que tiende a generalizarse un patrón de fecundidad controlada y la orientación hacia una familia de tamaño relativamente pequeño.

#### B. Los Factores Sociales del Cambio

La inserción en la estructura de clases aparece en la perspectiva teórica adoptada como una categoría explicativa central debido básicamente a tres razones: (a) la naturaleza de las condiciones y relaciones de trabajo propias de ciertas clases o fracciones de clase implican en sí mismas diferencias entre ellas en cuanto a ciertos factores teóricamente relevantes en la determinación de la orientación del comportamiento reproductivo; (b) en ciertas circunstancias la pertenencia a un determinado sector social condiciona la accesibilidad

o grado de exposición a ciertos factores contextuales; y, por último, (c) las clases se encuentran históricamente asociadas a determinados contextos socio-espaciales por razón de la estructuración espacial de las actividades económicas por lo que la pertenencia a una clase conlleva en cierto grado una configuración particular de factores contextuales.

De estas proposiciones se desprende que la importancia de la posición de clase en la determinación del comportamiento reproductivo tenderá a disminuir en la medida en que la heterogeneidad socio-espacial se reduzca y en la medida en que la posición de clase deje de condicionar el acceso a factores contextuales importantes (como los servicios de salud y educación, por ejemplo).

Si atendemos solamente a aquellos factores que dependen directamente de la particular forma de inserción en la estructura productiva, característica de cada una de las clases o fracciones de clase consideradas, cabría esperar que los sectores urbanos tuvieran una fecundidad menor que los rurales y que lo mismo ocurriera entre los sectores capitalistas y no capitalistas.

Los resultados de la encuesta permiten pensar que la hipótesis se cumple en líneas generales en Costa Rica, aunque plantean algunos problemas que es necesario discutir.

- Según las estimaciones de fecundidad retrospectiva obtenidas mediante la encuesta, que se refieren a una época anterior al descenso de la fecundidad a nivel nacional, la hipótesis se habría cumplido entre las clases del contexto urbano pero no en las del medio rural, ya que entre

estas últimas no existirían diferencias significativas. Una explicación plausible es que la influencia de los factores específicos de clase que distinguen a los campesinos de los proletarios rurales (explotación familiar de tierra propia versus trabajo asalariado) se habría visto cancelada por la acción de otros factores. Así, si se utiliza el nivel de instrucción como proxy del nivel de ingreso y nivel de vida (además de lo que significa por si mismo), se verifica que el nivel medio de educación más alto en el área rural era detentado por los campesinos, seguido por los campesinos proletarizados, los proletarios rurales típicos y, en el último lugar, los proletarios no típicos.

- Si se traduce la hipótesis a términos dinámicos, cabría esperar que entre los sectores sociales claves, por su alta fecundidad en el pasado, los sectores capitalistas precedieron en el descenso a los no capitalistas, particularmente en el medio rural. Esto se verifica sólo parcialmente si se atiende a los resultados de la encuesta, ya que aunque el proletariado típico es el que más habría reducido su fecundidad entre los sectores rurales considerados, habría sido seguido muy de cerca por los campesinos y campesinos proletarizados, siendo los proletarios rurales no típicos los únicos que aparentemente habrían mantenido un alto nivel de fecundidad. La explicación al problema anterior es también plausible en este caso: La situación reciente de los campesinos -según la encuesta- se caracteriza por un nivel de ingreso relativamente alto, su producción es es tá especializada y orientada al mercado, se encuentran ubicados preferentemente en el Valle Central (mayor exposición a la influencia urbana) y

su nivel medio de educación es el más alto y el que más rápidamente se ha elevado en comparación con los demás sectores rurales. Los campesinos han llegado a constituir así una especie de "clase media" rural. En el otro extremo, los proletarios rurales no-típicos tienen el nivel medio de ingreso más bajo (apenas la mitad del de los proletarios rurales típicos) y también el nivel más bajo de instrucción. Se agrega a esto que, a pesar de su carácter de asalariados y de la legislación vigente en la materia, sólo el 28 por ciento de ellos tiene acceso al seguro social. Todo esto permite concluir que éste es el grupo más pobre y marginado del campo y que su inclusión en el sector capitalista obedece a consideraciones más formales que reales.

- Prestando ahora atención al sector urbano, debemos destacar que la muy importante caída de la fecundidad que parece haberse producido en el estrato marginal involucra en parte un cambio de contexto debido a su componente migratorio, a lo que se agrega que en este sector se ha observado el mayor porcentaje de mujeres jefes de hogar (solas), así como la más alta frecuencia de trabajo femenino. Es probable por esto que el cambio en la orientación del comportamiento reproductivo no haya sido tan importante, como pareciera por el cambio observado en la fecundidad, lo que se refleja en el número deseado de hijos.

Aunque los desfases temporales en el proceso de cambio y las diferencias que aún subsisten entre los sectores sociales analizados constituyen una dimensión importante del proceso de transición demográfica en Costa Rica, su característica principal es, sin duda, su carácter rápido y masivo. Puede sostenerse así, en cierto modo, que más que las diferencias se destacan en este caso las semejanzas.

La encuesta puso en evidencia que todos los sectores sociales claves (con probablemente una sola excepción ya discutida) habrían experimentado una importante reducción de la fecundidad. El análisis de cantones, por su parte, mostró cuán grande había sido la caída en los contextos de alta y media ruralidad.

Puso en evidencia, por otra parte, que mientras en 1963 -antes de iniciarse el descenso generalizado de la fecundidad- ésta aparecía estrechamente asociada a variables de base estructural, como la prevalencia de actividades económicas modernas y relaciones sociales de producción capitalistas, el grado de urbanización del contexto y el nivel de vida, diez años más tarde, aunque su asociación con dichas variables permanece en las áreas urbanas, se había debilitado notablemente en las rurales. Este mismo fenómeno habría conducido a que, por ejemplo, la magnitud del descenso de la fecundidad en el período intercensal no se corresponda en absoluto con la velocidad mayor o menor con que los cantones se habrían urbanizado.

Este conjunto de evidencias lleva a pensar que tal fenómeno de homogeneización demográfica requiere de una explicación global que apunte básicamente hacia procesos que -aunque explicables a nivel socio-político por la estructura y dinámica de las clases sociales- las permeen, sin que su impacto sobre los individuos, familias o grupos esté condicionado por la pertenencia a una u otra clase o fracción de clase.

El marco teórico que ha orientado este estudio destaca dos dimensiones relativamente independientes de la particular forma de inserción de los individuos en la estructura productiva y que pueden ser consideradas, en sentido lato, como dimensiones contextuales. La primera de ellas es la integración socioespacial, sobre la que a lo largo de este informe se ha entregado abundante información.

La segunda es el acceso a los servicios sociales.

Partiendo de la base que el creciente acceso a los servicios sociales constituye sólo una dimensión de un fenómeno más complejo y global de modernización social, nos parece conveniente discutir aquí uno de sus componentes, la educación, sobre el que el proyecto ha realizado un importante esfuerzo de análisis. Queremos enfatizar aquí que al referirnos ahora a los hallazgos en educación no pretendemos considerarla como un factor aislado y autónomo que actúa per se, sino más bien como una muestra elocuente de un proceso de progresiva neutralización de las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad económica a través de un proceso de modernización social.

La sección sobre política educacional en el Capítulo VI entregó abundantes antecedentes sobre el desarrollo histórico de la acción del estado en la provisión de servicios de enseñanza, la aceleración de este proceso durante las últimas tres décadas, etc. Teniendo en cuenta ese conjunto de antecedentes, cabe destacar aquí algunos hallazgos de particular importancia.

El análisis de los cambios ocurridos en los cantones en el período intercensal 1963-1973 permitió concluir que la política de educación tuvo un efecto redistributivo, ya que fue en las áreas con niveles más bajos de alfabetismo donde éste más se elevó. Se constató al mismo tiempo una correlación significativa entre la magnitud de los avances en educación y la magnitud de la caída de la fecundidad, válida tanto para el país en su conjunto como para cada uno de los contextos considerados.

Por otra parte, el análisis de la integración de la mujer a la actividad económica permitió constatar que, en una perspectiva sincrónica, las notables diferencias de fecundidad que aparecían entre las activas y no activas serían básicamente el resultado de las diferencias entre ambas categorías en términos de estado civil y educación. En una perspectiva diacrónica, ese estudio permitió concluir que la elevación de los niveles de educación, particularmente en las edades más jóvenes, habría conducido a una disminución de la oferta de fuerza de trabajo femenina en el grupo de 15 a 19 años y a una postergación en la edad de iniciación de uniones sexuales estables. Ambos factores habrían contribuido a su vez a un aumento en la actividad económica de las casadas y unidas en las edades más cruciales para la fecundidad (20 a 39 años) con una elevación en el status de las ocupaciones desempeñadas por las mujeres. Todos estos cambios habrían estado contribuyendo significativamente para producir un descenso de la fecundidad.

Por último, la comparación de los niveles de educación de los jefes de hogar mayores y menores de 35 años efectuada en la encuesta, permite concluir que la creciente disponibilidad de servicios de educación proporcionada por el Estado ha favorecido a todas las clases sociales consideradas, sin discriminación. Incluso esta información permite pensar que los avances mayores se habrían producido en las clases rurales -particularmente en el sector de los campesinos- y que en consecuencia la tradicional brecha de educación entre la población rural y la urbana tendería a cerrarse.

En el campo de los servicios sociales, la única área en donde la posición de clase ha intervenido como factor condicionante es la de la seguridad social ya que, como se mostró, es en los sectores asalariados vinculados a la actividad económica más moderna donde la cobertura de estos servicios es casi total. En los no asalariados y en los asalariados vinculados a explotaciones agrícolas tradicionales el acceso efectivo a estos servicios es muy inferior.

Los antecedentes entregados a lo largo de este informe permiten sostener, por el contrario, que en el ámbito de la salud ha estado ocurriendo un fenómeno semejante al de la educación, con un claro efecto redistributivo.

La prestación de servicios de planificación familiar y las actividades educativas en ese campo pueden ser consideradas como un elemento más en este proceso que atraviesa todos los sectores sociales.

Lo observado en el ámbito de los servicios sociales no puede ser explicado como un efecto de la redistribución en el ingreso monetario. Los antecedentes presentados al final del Capítulo V parecen indicar que en este aspecto la redistribución observada habría sido en beneficio de las capas medias y no de los estratos más bajos. La explicación más plausible viene por esto de la acción redistributiva indirecta del Estado a través de la provisión indiscriminada de servicios gratuitos.

Si el proceso de integración socio-espacial y -muy asociado a él- el incremento notable en el acceso a los servicios sociales por parte de los sectores claves explicara el cambio en la orientación del comportamiento reproductivo, las acciones en el ámbito de la planificación familiar, actuando como factor facilitante y precipitante de la adopción generalizada de un control



de la procreación, explicarían el carácter masivo y rápido de la caída de la fe cundidad.

El comportamiento reproductivo debe entenderse como un comportamiento social que se inserta dentro de un conjunto de componentes de una "práctica social", cristalizada por la presencia de pautas culturales derivadas de una condición económica y social concreta.

En estos términos es un comportamiento que se especifica y define por una ideología, que no cobra carne en la población si no se presenta acorde con la situación socio-económica, pero que la asimila y codifica. Este comportamiento ideológico, en tanto percepción de la funcionalidad o disfuncionalidad de la familia numerosa, a pesar de estar sobre-determinado por las condiciones básicas, puede ser manipulado por la acción de mensajes ideológicos encaminados a encauzar dentro de ciertos parámetros el comportamiento reproductivo.

Desde este punto de vista atribuimos una gran importancia al programa de planificación familiar en Costa Rica, que lejos de descuidar este aspecto, lo ha señalado como de extrema importancia; la difusión de estos mensajes y su adopción por parte de los sectores populares urbanos y rurales, ha sido señalada en su oportunidad. Ha jugado así un papel de legitimar el deseo de evitar la familia numerosa cuando ésta, por las nuevas condiciones económicas y sociales imperantes, se ha vuelto un obstáculo para las aspiraciones de un mejor pasar.

Por lo tanto, al reflexionar desde un punto de vista teórico y metodológico acerca de la acción de las variables que pueden tener un mayor impacto sobre la fecundidad (educación, seguridad social y salud, incluyendo la planificación familiar), variables cuyo peso determina la opción asumida

de analizar algunas políticas sociales, concluimos en que su importancia radica en el hecho de que ellas apuntan en alto grado al fenómeno de modernización social, en aspectos relacionados con el comportamiento reproductivo, o bien que precipitan y facilitan una práctica de control de la natalidad, demandada por la presencia de las nuevas condiciones sociales.

El factor causal más importante es el fenómeno mismo de la modernización económica y social, que altera el contexto de vida y disminuye el peso de la familia como principal núcleo de integración social. Esto acontece porque surgen otras relaciones sociales de similar o mayor importancia que se realizan fuera del contexto familiar.

Estas nuevas relaciones son, en primer lugar, de trabajo, las cuales concentran una dedicación de tiempo cada vez más grande de hombres y mujeres, quedando las actividades del hogar reducidas drásticamente; el descenso de la actividad agrícola con el aumento correlativo de actividades manufactureras y de servicios inciden más aun en la modernización del trabajo con su tendencia a la monopolización de la actividad social.

Esta modernización implica acceso a nuevos tipos de servicios (salud, educación, vivienda, transporte, seguridad social, etc.), que comienzan a satisfacer nuevas necesidades, y que son impartidos por instituciones públicas, con lo cual la familia deja de cumplir este tipo de roles para convertirse más bien en una fuente de necesidades de relativo y desigual costo. Conjuntamente, dentro del mismo proceso, se desarrollan nuevas pautas de consumo y con ellas nuevas aspiraciones materiales, es decir, nuevas necesidades de similar efecto sobre la función de una familia numerosa. El despertar de nuevas posibilidades culturales para todos los miembros de la familia constituye también

una aspiración muy sentida que implica costos que en términos de los miembros de ésta se traducen en una preferencia por lo cualitativo antes que lo cuantitativo.

Es a este conjunto de procesos y al establecimiento de nuevas relaciones sociales desarrolladas en un ámbito extra familiar a lo que llamamos una modernización de la vida social, que reposa en una generalización de las relaciones salariales y de las relaciones de mercado, y en una complejización y masificación del trabajo. La calificación de la mano de obra se convierte en una exigencia para los individuos y esto abre las puertas a nuevos niveles de vida. Al interior de este nuevo contexto social, la familia grande carece de sentido y el control del comportamiento reproductivo se impone por su propio peso; un programa de planificación familiar lo que hace es servir de instrumento para el ejercicio de una práctica reproductiva requerida por la población en las condiciones señaladas.

Desde este punto de vista cobra sentido la distinción entre áreas rurales y urbanas en términos explicativos de los diferenciales de fecundidad. El proceso de modernización social se difunde desde lo urbano hacia lo rural. Al respecto, las definiciones censales pueden desorientar el análisis. Esto en Costa Rica es particularmente válido; en casi toda la meseta central, de gran concentración de población llamada rural, se da una modernización del trabajo, del acceso a los servicios, de los patrones de consumo y en general de las aspiraciones sociales y culturales. Esto se verifica incluso en la población empleada en la agricultura. Diríamos que el contexto de vida se ha ido "urbanizando" en la medida en que ha avanzado esta modernización impulsada por los cambios económicos.

Esta observación general concuerda con lo que hemos señalado respecto tanto de los cambios en los patrones reproductivos, como de los avances de los servicios. Si bien es cierto que en todos estos aspectos los diferenciales son altos según sea el contexto rural o urbano, los mayores progresos se perciben en el ámbito rural. Pensamos que los cambios socio-económicos y culturales acaudados se han dado antes de la década del sesenta en los ambientes más urbanos. Durante nuestro período de estudio se produce un intenso movimiento de urbanización en sentido estricto, acompañado de uno más extenso de penetración de lo rural por la modernización social difundida desde los centros urbanos. Es este proceso social en su conjunto el que, al masificar sus efectos, transforma los patrones reproductivos de la población.

## 2. El papel del Estado

El análisis que hemos efectuado del Estado y de su proyección hacia los distintos campos, económico, social y poblacional, nos permite extraer algunas conclusiones acerca del papel directo o indirecto que le ha cabido en Costa Rica en términos de la transición demográfica.

En primer lugar, cabría señalar el peso decisivo que ha tenido como agente de modernización socio-económica. A este nos hemos referido en el capítulo tercero de este informe, destacando el carácter del proyecto político que se concibe en Costa Rica en la década del cuarenta, y que se implementa luego de la fundación de la segunda república. Ha impulsado un nuevo modelo económico, de mayor diversificación productiva, en donde la industrialización se presenta como un eje de suma importancia. El proceso de modernización se impulsa ya en la década del cincuenta pero a partir de 1963, con el ingreso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano, entra en una fase de realizaciones más significativas.

Conscientes del impacto demográfico que de suyo desencadena la modernización socio-económica, y el papel de impulsador y conductor de este proceso por parte del Estado, podemos atribuir a éste una influencia indirecta, aunque decisiva, en la transición demográfica observable en Costa Rica. En tanto el Estado define, con diversos grados de explicitación, una estrategia de modernización económica y la implementa en forma adecuada, deben esperarse una serie de efectos sociales, de cambios en el contexto de vida, que poseen importantes implicaciones demográficas. Creemos que esto ha acontecido en Costa Rica, en donde la explicitación de una política económica y de una política social ha estado presente, no así las implicaciones demográficas que se han derivado como efectos de carácter más estructural.

El Estado también ha formulado políticas sociales de efecto menos indirecto, aunque no explícitamente perseguido, sobre la transición demográfica. Hemos abordado en nuestro estudio un análisis somero de las políticas sociales, en lo referente a la educación, a la seguridad social y a la salud, comprobando que al nivel de los indicadores utilizados se observan importantes cambios. También hemos reflexionado metodológicamente acerca del impacto de estos progresos sociales sobre la transición demográfica, otorgándoles importancia en la medida que reflejan un proceso de modernización social.

Al referirnos a la capacidad del Estado de formular políticas económicas y sociales, debemos tener en cuenta que esta capacidad presupone el establecimiento de una institucionalidad que tenga la virtud de organizar e integrar a la sociedad completa. Es decir, existen ciertas condiciones objetivas previas que son indispensables para los intentos de ejecución de planes a nivel nacional.

Una primera condición es la posibilidad de integración física del territorio que permita el contacto de la cúspide con la base de la pirámide social, que se encuentra espacialmente dispersa. En estos términos, en Costa Rica, conforme se ha ido implantando en el país una economía de mercado, se han ido integrando físicamente algunas regiones a una unidad socio-económica de tipo nacional. Esto ha ocurrido en el siglo pasado en la Meseta Central, gracias al café, con su natural prolongación hacia los puertos. La implantación de las bananeras, primero en el Atlántico y luego en el Pacífico, ha creado espacios económicos nuevos, aunque de escasa conexión con el resto del país. Por último, la diversificación productiva en el agro, que se favorece del Mercado Común Centroamericano, integra al "ecosistema" a importantes regiones, en particular, Guanacaste.

Desde este punto de vista el Estado desempeña una tarea primordial en el desarrollo de la infraestructura, los transportes y las comunicaciones. Esta integración física del territorio, gracias a la red de comunicaciones que se crea, incorporará a los diversos sectores sociales, diseminados espacialmente a un solo sistema económico. Esta incorporación implica asimilación a ciertas pautas de consumo (estilo de vida) y también a un mismo marco de significados valorativos y culturales. Por otra parte, esta integración posibilita materialmente la implementación de cualquier programa público y social. Ambos aspectos, el instrumental y el cultural, condicionan objetivamente una modernización del comportamiento reproductivo como efecto indirecto de los cambios sociales que provocan.

En un segundo lugar habría que tomar en cuenta la conformación misma de la institucionalidad y su potencialidad para implementar políticas públicas. Al

respecto, habría que recordar lo siguiente: El Estado costarricense ha adquirido quizás tempranamente un carácter interventor en la economía y dinamizador de la misma. Este rasgo se remonta hasta los primeros años de la independencia en que logra conformarse una economía cafetalera que conduce hacia una primera integración nacional. A partir de los años 40 del presente siglo, el mencionado carácter se acentúa, explícita y formaliza. Este papel rector de la vida económica y social del país redundará en la capacidad operativa de conjugar distintas iniciativas y recursos en torno a ciertos planes o programas de acción. De esta manera resultará institucionalmente posible la implementación tanto de políticas de desarrollo económico como de políticas sociales e incluso de políticas de población. Las políticas sociales, según nuestras hipótesis, generan condiciones objetivas para el cambio demográfico. La propia estructura del Estado, por lo tanto, en la medida en que configura una base institucional adecuada, incide en el cambio demográfico que ocurre como efecto del cambio en las condiciones económicas y sociales y como efecto de políticas definidas expresamente.

Desde otro punto de vista, el Estado en Costa Rica, a partir de la formulación de un proyecto socio-político que contempla como objetivo la organización e incorporación de la base social, desarrolla mecanismos institucionales que conectan la acción de la superestructura política con ciertas demandas que provienen desde la base. Esto puede ser importante particularmente en el campo de la salud y de la educación (centros de salud, centros de nutrición, juntas de educación y juntas de administración). En la medida en que estos nexos se vuelven reales y que los organismos públicos se proyectan hacia la comunidad, se desarrolla toda una estructura organizativa que posibilita la eficacia de las políticas públicas. Las políticas sociales y las políticas de población se pueden encontrar con los propios destinatarios.

Hasta aquí hemos centrado nuestra atención en los efectos indirectos que sobre el cambio en el comportamiento reproductivo acarrea la acción de un Estado que se encuentra en condiciones de implementar una política económica modernizante y políticas sociales que comprenden la organización e incorporación mediatizada de la base social. Nos resta referirnos a las condiciones para que el Estado intervenga, ahora directamente, en la formulación y ejecución de una política de población, interviniendo de esta manera en el comportamiento reproductivo de la población de acuerdo a un programa integral de desarrollo social.

Al respecto, hemos puesto énfasis en la singular eficacia del Programa Nacional de Planificación Familiar, lo cual no debe ser interpretado como la definición e implementación de una política de población. Esto exige alguna precisión.

En Costa Rica han existido condiciones institucionales apropiadas para la ejecución de dicho programa. La estructura del Estado lo ha favorecido enormemente, no sólo por las razones ya señaladas que posibilitan una política social general, sino por el carácter descentralizado del ejercicio del poder y la permeabilidad que de aquí se deriva para el buen éxito de las iniciativas privadas.

Hemos dado cuenta del proceso de descentralización del poder, que se concibe desde el Centro de Estudios de los Problemas Nacionales, y que se comienza a implementar con la promulgación de la Constitución Política de 1949. Hemos dicho que dentro de la concepción del poder allí subyacente, entendido como la resultante de un juego de fuerzas, las presiones de los grupos con



capacidad económica y política son muy fuertes. Dentro de este contexto político, en donde las influencias y las presiones juegan un gran papel, la presión extranjera (de la AID, el IPPF y de otros organismos de países desarrollados) tienen éxito en el inicio de planes pilotos de planificación familiar. En un segundo momento se crean organismos privados (Asociación Demográfica Costarricense) que actúan coordinándose con el poder central dentro de la práctica existente de interacción entre lo privado y lo público, propia de las instituciones autónomas y otros organismos. La descentralización del poder, fuera de favorecer algunas políticas específicas, permite la acción de iniciativas e intereses bien definidos que comprometen y movilizan los recursos del Estado. Así pueden entenderse las dimensiones y los resultados de las políticas específicas de planificación familiar en Costa Rica.

Sin embargo, esta misma descentralización, que permite una gran eficacia de programas particulares al movilizar las instituciones públicas, atenta contra las posibilidades de formulación de una política integral de población. Mientras la planificación familiar se desenvuelve con gran autonomía y con gran apoyo de algunas de estas instituciones, se manifiestan opiniones oficiales acerca de la necesidad para Costa Rica de poseer una población numerosa y de ocupar e integrar áreas geográficas deshabitadas.

Hasta 1977 no existía una política de población propiamente tal, que definiera objetivos al respecto desde una perspectiva proporcionada por un plan integral de desarrollo, y que insertara estos objetivos específicos dentro de metas que apunten al crecimiento económico y a la difusión de los beneficios sociales. Para que una política de población, con las características señaladas, pueda formularse en Costa Rica, sería preciso, además de una definición

ideológica que comprenda objetivos sociales específicos, una mayor racionalización institucional que coordine y oriente la acción de las organizaciones con autonomía administrativa; es decir, una transformación de la estructura institucional del Estado, que redefina los márgenes de autonomía de las instituciones públicas y los grados de articulación de las mismas en vistas a un plan de desarrollo global.

- por último, el proceso mencionado se ha acompañado de una gran concentración espacial de la actividad manufacturera. La industria se ha instalado en la región central del país, en torno a las ciudades de San José, Alajuela, Heredia y Cartago.

### C. La transformación del Estado y el papel del sector público

Este es otro de los elementos que han producido un enorme impacto en los cambios de la estructura económica y social de Costa Rica durante la década del sesenta.

Acerca del papel del Estado en este período se han dado algunos antecedentes en el capítulo anterior. Allí se mencionó su labor en el campo del desarrollo infraestructural, al cual el Estado dedica un porcentaje muy alto de la inversión pública. Esta inversión se aplica a la construcción de carreteras y transportes en general y a la producción de energía, a través de la Refinería Costarricense de Petróleos (RECOPE) y del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Su acción respecto del mercado de los productos agropecuarios también ha sido señalada. Asimismo el impulso dado a la industrialización a través de una cantidad de decretos, de leyes y de instituciones creadas para el desarrollo industrial. Se ha destacado la importancia que ha cobrado la redistribución del crédito mediante el control por parte del Estado del sistema bancario nacional. Ya nos hemos referido al papel determinante desempeñado por un Estado que se caracteriza por su capacidad de dirigir y coordinar la actividad productiva en su conjunto.

Por lo tanto, aceptado el liderazgo del Estado en el fenómeno de modernización económica y social y reconocido su esfuerzo de diversificación institucional necesaria para cumplir con la tarea que se propone, sería útil dar

cuenta del modo de financiamiento del sector público y de la forma como éste extrae sus recursos para orientarlos y redistribuirlos según un cierto plan de desarrollo.

La principal fuente de financiamiento del Estado la constituyen los ingresos corrientes, representados por la suma de la recaudación de impuestos, la venta de bienes, los servicios de las empresas públicas no financieras y otros ingresos obtenidos por las municipalidades y otras instituciones públicas que prestan servicios. Estos ingresos corrientes comprenden en 1972 el 75 por ciento de los ingresos totales del Estado. Ellos proceden en más de un 63 por ciento de ingresos tributarios; los ingresos de operación llegan a algo más del 28 por ciento.

En el cuadro 6 presentamos información más detallada sobre la estructura de los impuestos y su evolución desde 1962 a 1972. Llama la atención la modificación experimentada por los impuestos al comercio exterior, que representan en 1962 el 46 por ciento y que descienden en 1972 al 19 por ciento. El descenso más grande es el que muestra el impuesto a las importaciones (del 43 al 17 por ciento), revelando el privilegio concedido a la industria. Los rerecursos globales del Estado han sido compensados por el aumento de los impuestos sobre los ingresos, dentro de los cuales desciende levemente el impuesto a la renta, aumentando del 11.8 por ciento al 20.4 por ciento las contribuciones al Seguro Social. Se ha incrementado aun más el porcentaje de los impuestos sobre actividades internas, particularmente el que afecta al consumo de bienes y servicios, que sube del 13.8 por ciento al 33.5 por ciento en su participación en el total de los ingresos del sector público.

## Cuadro V-6

## COSTA RICA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Conceptos	1962	1972
1. Impuestos sobre los ingresos	28.4	36.9
- sobre la renta y utilidades	16.6	15.6
- contribuciones al Seguro Social	11.8	20.4
- contribución patronal Banco Obrero	-	0.9
2. Impuestos sobre el patrimonio	5.2	4.7
- a la propiedad	4.5	4.4
- transmisión gratuita de bienes	0.7	0.3
3. Impuesto sobre el comercio exterior	45.9	18.9
- a las importaciones	43.5	17.4
- a las exportaciones	2.4	1.5
4. Impuestos sobre las actividades internas	20.5	39.5
- consumo de bienes y servicios	13.8	33.5
- actividades económicas	4.6	3.1
- a los actos legales	1.7	1.5
- otros impuestos internos	0.4	1.4
Total	100.0	100.0

Fuente: OFIPLAN.

La evolución muestra una regresividad creciente del sistema tributario, en donde los impuestos indirectos se incrementan a costa de los directos.<sup>7/</sup> Según la Oficina de Planificación Nacional, inciden en el carácter regresivo de los impuestos, de la baja tributación de los empresarios privados y la excesiva liberalidad en la concesión de exoneraciones de derechos de importación y en impuestos sobre la renta, el trato preferencial concedido a las empresas extranjeras mediante contratos-ley y la formación de sociedades anónimas con acciones al portador.

<sup>7/</sup> Ver: Tristán, M.V., Armonización Tributaria Centroamericana. San José, Costa Rica, 1973.

El esfuerzo de industrialización y de modernización económica en general ha significado un real sacrificio fiscal, que ha repercutido principalmente no en los directamente beneficiados (el sector empresarial) sino en los hombres de la población consumidora.

Tanto la política tributaria como la política crediticia, que se ha esbozado más arriba, muestran una clara decisión de favorecer las empresas más dinámicas: la industria, por los beneficios tributarios de que goza, y la ganadería, por el trato preferencial desde el punto de vista crediticio. Estos dos parámetros, muy generales por cierto, pueden servir de indicadores del carácter concentrado que adquiere el proceso de modernización económica en Costa Rica, y de cómo el Estado es un importante instrumento de concentración al orientar hacia determinados sectores el goce de los recursos o las cargas impositivas.

Nos resta destacar el crecimiento que experimenta el endeudamiento del sector público. Este casi se duplica entre 1960 y 1970, constituyendo la fuente de financiamiento del sector público que crece a una tasa más alta (13.6 por ciento anual).<sup>8/</sup>

D. La penetración del Capital Extranjero

Entre 1960 y 1970 el capital extranjero penetra la economía costarricense en magnitudes hasta entonces desconocidas y particularmente en el sector manufacturero. El ingreso de estos recursos se hace en forma de inversión directa y de préstamos tanto al sector privado como al sector público. Según el diagnóstico de OFIPLAN, ha posibilitado un ritmo de inversión superior a la

8/ OFIPLAN, Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978. Diagnóstico pág. 55.

capacidad de ahorro interno, como asimismo un financiamiento de importaciones mayor que lo que se había conseguido con recursos provenientes de las exportaciones. "La contribución de los recursos externos en el financiamiento de la formación bruta del capital pasó de menos de 30 por ciento en los años anteriores a 1962, a un 38 por ciento en los últimos años. Es decir, la dependencia con respecto al capital extranjero en el proceso de formación de capital ha aumentado".<sup>9/</sup>

El porcentaje apuntado se refiere a la totalidad del capital, tanto público como privado. En los últimos años el ahorro externo a largo plazo se ha orientado en proporciones crecientes al sector privado. En el sector público las exigencias de servicios de la deuda han limitado los ingresos netos. A pesar de ello en 1972 la deuda pública externa, a largo y corto plazo, asciende a \$240 millones, es decir, algo menos del valor de las exportaciones en un año.

Con respecto a las inversiones directas, el sector agropecuario ha sido el principal receptor, en especial a través de las compañías bananeras y, recientemente, la ganadería. Sin embargo, durante la década se incrementa intencionalmente la canalización de la inversión al sector manufacturero.

Excluyendo del análisis al sector agropecuario, que contiene la ingente inversión en las bananeras, nos centraremos en la manufactura que muestra el mayor dinamismo. Para este sector poseemos información acerca de los proyectos de inversión ejecutados que figuran registrados en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio durante el período 1961-1970. El monto de la inversión y financiamiento extranjero asciende a 587 millones de colones (cerca

<sup>9/</sup> OFIPLAN, Op.cit., pág. 24.

de 70 millones de dólares) y se restringe al sector privado. De esa cantidad el 63.6 por ciento corresponde a ahorro externo llegado en forma de aportes de capital o de crédito extranjero. Esto significa que poco más de un tercio del capital industrial es nacional.

Si consideramos que la inversión directa de capital asciende a 253.6 millones, concluimos que un 55 por ciento corresponde a la inversión nacional y el 45 por ciento restante a inversión extranjera. Pero si nos fijamos en el crédito industrial, que representa casi al 57 por ciento del aporte total de capital, observamos que en este crédito un 77 por ciento está constituido por crédito extranjero.

El peso del capital extranjero es particularmente fuerte en una de las ramas más dinámicas de la industria que, como vimos oportunamente, incrementa su producción para el mercado común centroamericano, a saber, los productos químicos y derivados del caucho y del petróleo. Esta rama concentra más del 31 por ciento de la inversión total en la industria y un 33.7 por ciento del aporte de capital extranjero; posee además, un carácter estratégico por su condición de productora de insumos industriales. El detalle sobre la participación del capital extranjero según ramas puede observarse en el cuadro 7.

El papel dinamizador de la economía que juega el capital extranjero es indiscutible al corto plazo.

La transformación que ha experimentado la estructura productiva en la década del sesenta y el rápido crecimiento económico que la ha acompañado, pueden explicarse por la acción conjunta y combinada de los cuatro factores de modernización que hemos señalado.



Cuadro V-7

PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS INDUSTRIALES EJECUTADOS  
EN EL PERIODO 1961-1970, POR RAMA DE ACTIVIDAD  
(En miles de colones corrientes)

Rama de Actividad	Aportes de capital		Crédito		Monto de inversión	Recursos externos	Relación entre recursos externos y el monto de inversión (Porcentaje)
	Nacional	Extranjero	Nacional	Extranjero			
1. Alimentos, bebidas y tabaco	24.970	27.009	17.327	57.439	126.745	84.448	66.6
2. Textiles, cuero, vestimenta y calzado	20.357	15.647	13.716	19.173	68.893	34.820	50.5
3. Madera y muebles	5.754	22.259	5.957	11.566	45.536	33.825	74.3
4. Papel, productos papel e imprentas	5.892	1.942	2.080	11.913	21.827	13.855	63.5
5. Productos químicos, del caucho y derivados del petróleo	38.984	14.282	19.891	111.832	184.989	126.114	68.2
6. Minerales no metálicos	17.664	1.043	3.665	19.370	41.742	20.413	48.9
7. Metal-mecánica	23.517	34.344	14.320	25.580	97.761	59.924	61.3
TOTAL	137.138	116.526	76.956	256.873	587.493	373.399	63.6
En porcentaje del monto de inversión total	23.4	19.8	13.1	43.7	100.0	63.6	

Fuente: OFIPLAN.

Nota: Los datos corresponden solamente a los proyectos registrados en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio que efectivamente fueron ejecutados, y el financiamiento se refiere a lo programado, ya que no se contó con información de los montos realmente aportados.

Hemos caracterizado muy breve y esquemáticamente la política económica que se ha implementado en Costa Rica, a fin de fundamentar un análisis acerca de los cambios sociales que se han producido en el país. Sobre esto nos detendremos en el punto siguiente.

## 2. Las Transformaciones Sociales

Un interesante estudio de Miguel Gómez y Vera Bermúdez nos revela que los niveles de vida de la población costarricense se han elevado considerablemente entre 1950 y 1970.<sup>10/</sup> Si tomamos en cuenta la evolución del Producto Nacional Bruto per cápita, vemos que se elevó entre esas dos fechas de US\$ 249 a US\$ 537, a precios corrientes. Hecho el cálculo a precios constantes, y tomando como base el año de 1962, el ascenso experimentado es de US\$280 a US\$ 465. Esto significa un crecimiento neto del 70 por ciento en el período, para una tasa anual promedio de 2.5 por ciento.

Para valorar mejor el significado de estas cifras habría que tomar en cuenta que en este mismo período el crecimiento de la población ha sido muy alto, alcanzando una tasa de promedio anual de 3.5 por ciento. La expansión económica vivida por el país en el período lo coloca en una posición destacada dentro del contexto latinoamericano.

Sin embargo, los beneficios reportados por la expansión económica general del país no se difunden necesariamente en forma similar a los distintos sectores sociales. La redistribución del ingreso depende de la participación de la población en el empleo y de los niveles salariales existentes. Esto nos lleva a considerar estos aspectos.

<sup>10/</sup> Panorama de Costa Rica, 1973. Aspectos Demográficos y Sociales. Universidad de Costa Rica. (CESPO).

A. Empleo, salarios e ingresos

Según la Oficina de Planificación Nacional la evolución del empleo ha sido favorable durante la última década. Destaca el incremento del empleo en la industria y en el sector público y una relativa estabilización en el sector agrario.<sup>11/</sup>

Según OFIPLAN el empleo del sector agropecuario se incrementó en 41.400 ocupaciones, creciendo a una tasa anual del 2.2 por ciento. La cifra ya es baja si reparamos en que la PEA se multiplica en el período a un ritmo de 3.4 por ciento como tasa anual. Sin embargo, el crecimiento del empleo agropecuario debe haber sido bastante inferior al estimado por OFIPLAN; en efecto, la PEA ocupada en la agricultura se incrementa sólo en 15.267 personas<sup>12/</sup> entre 1963 y 1973, creciendo a un ritmo de 0.76 por ciento como tasa media anual. Esto lleva a pensar que el desempleo y subempleo en el agro debe haber sido bastante elevado.

Al interior del sector la expansión brusca de la producción bananera ha atraído importantes contingentes de fuerza de trabajo.<sup>13/</sup> Pero, fuera de la actividad bananera, el empleo rural se ha visto obstaculizado en su desarrollo en virtud del patrón de modernización que ha primado en la producción agropecuaria. Un factor muy importante lo ha constituido el estímulo dado a la ganadería de carne, cuyo auge ya señalamos. La situación se ha revelado particularmente aguda en la provincia de Guanacaste en donde la emigración por falta

<sup>11/</sup> OFIPLAN. Plan Nacional de Desarrollo, 1974-1978. Diagnóstico pág.69 y 55.

<sup>12/</sup> Censos de Población, 1963-1973.

<sup>13/</sup> Ver Población, Desarrollo Rural y Migraciones Internas, CSUCA, San José, Costa Rica, 1976.

de empleo ha sido elevada, pero constituye un fenómeno generalizado en las regiones bajas o costeras. En estas regiones, además, la modernización del cultivo del arroz y de la caña de azúcar ha reducido fuertemente el empleo estable en la agricultura; la población rural se ha visto obligada a emigrar, creando problemas de mano de obra en la época de la cosecha, la cual es proporcionada por trabajadores estacionales de otras regiones, incluso nicaraguenses.

En la Meseta Central, productora de café y de caña de azúcar, la situación no ha sido mejor. El desarrollo tecnológico ha reducido el empleo de los trabajadores permanentes y aumentado la necesidad de mano de obra estacional, verificándose una fuerte emigración en casi todos los cantones.

Pese a no existir datos suficientemente confiables acerca de la evolución del empleo agropecuario, podemos concluir, basándonos en los niveles de emigración ya verificados, que durante la década considerada su restricción ha alcanzado volúmenes elevados.

En el resto de los sectores económicos, localizados en las zonas urbanas, la situación ha sido diferente. El cuadro 8, tomado del informe ya citado de OFIPLAN, nos proporciona información procedente de estimaciones de esta oficina. Por el volumen de las cifras, el comercio figura con la ampliación del empleo más importante, ocupando un segundo lugar el sector servicios y luego el manufacturero. Entre estos tres sectores los dos primeros muestran una dinámica de crecimiento más intensa que el tercero.

Desde el punto de vista del significado de estas cifras en términos de modernización económica, habría que pensar que la ampliación del sector manufacturero junto con la de los transportes y bancos reflejan mejor el dinamismo

Cuadro V-8

EVOLUCION DE LA OCUPACION POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA  
(Número de personas)

Sector de actividad	Ocupación		Incremento de la ocupación entre 1963 y 1972	Porcentaje anual de crecimiento
	1963	1972		
1. Agropecuario	188.600	230.000	41.400	2.2
2. Minas y canteras	1.100	1.800	700	5.6
3. Industria manu facturera	43.200	68.000	24.800	5.2
4. Industria de la construcción	20.900	27.000	6.100	2.9
5. Electricidad, agua y gas	4.200	6.200	2.000	4.4
6. Transporte y comunicaciones	14.000	28.000	14.000	8.0
7. Comercio	37.600	75.000	37.400	8.0
8. Bancos y otros servicios finan- cieros	40.500 2.900	80.900 5.900	3.000	8.2
9. Gobierno	36.200	56.700	20.500	5.1
10. Otros servi- cios	67.000 30.800	118.100 61.400	30.600	8.0
Total	379.500	560.000	180.500	4.4.

Fuente: Oficina de Planificación Nacional, Plan de Desarrollo 1974-1978.  
Diagnóstico pág. 74.

económico. Los dos últimos se incrementan a mayor ritmo, aunque partiendo de valores más bajos.

Lo contrario se podría pensar del sector comercio y servicios. Si bien en éstos se encuentran empresas dinámicas y modernas, se concentra allí en forma velada el subempleo y la marginalidad, resultando difícil una correcta discriminación al respecto. En suma, la ampliación del empleo urbano es sustancialmente mayor que la del rural, aunque su significado se torna ambiguo de interpretar. Sin embargo, el incremento mostrado por el empleo global (4.4 por ciento) se muestra superior al de la PEA (3.4 por ciento), lo cual nos lleva a pensar en una probable sobreestimación del mismo por parte de la Oficina de Planificación, sobre todo si pensamos que la reducción relativa del empleo rural debe afectar fuertemente la capacidad de empleo del conjunto del sistema.

Interesa detenernos un tanto en la evolución del empleo manufacturero, para lo cual ofrecemos el cuadro 9. Se aprecia allí un incremento de la actividad fabril, a costa de la artesanía y la pequeña industria. En 1963 la primera ocupa sólo un 52.3 por ciento estando el restante 47.7 por ciento representado por la artesanía y pequeña industria. En 1972 la industria fabril se incrementa de tal modo que absorbe el 63 por ciento del sector manufacturero. Esto confirma la hipótesis presentada más arriba acerca de la ampliación de un proletariado urbano en detrimento de los trabajadores atomizados en la artesanía y la pequeña industria. Los censos muestran que el empleo en el sector creció a un ritmo de 4.4 por ciento anual en el período 1963-1973, tasa que no altera significativamente la participación del sector en la PEA total, (pasa del 11.46 por ciento al 12.63 por ciento).

Cuadro V-9

## OCUPACION Y SALARIOS PROMEDIOS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Actividad	Ocupación		Salario mensual promedio en 1972 (En ¢)
	1963 (N° de personas)	1972	
I. Fabril	<u>22.649</u>	<u>42.812</u>	<u>756</u>
1. Alimentos, bebidas y tabaco	9.336	11.573	849
2. Textiles, vestimenta y cuero	4.514	14.598	562
3. Madera y muebles	2.138	2.763	602
4. Papel e imprenta	1.787	2.462	807
5. Productos químicos, del caucho y derivados del petróleo	1.951	6.075	1.108
6. Minerales no metálicos	923	1.648	708
7. Metal-mecánica	2.000	3.693	772
II. Artesanía y pequeña industria	<u>20.628</u>	<u>25.176</u>	
TOTAL	<u>43.277</u>	<u>67.988</u>	

Fuente: Elaborado por OFIPLAN de acuerdo con datos PREALC y estimaciones propias.

Si se tiene en cuenta, que el producto bruto industrial creció a una tasa media anual de 10,8 por ciento entre 1962 y 1972,<sup>14/</sup> queda en evidencia que el proceso de industrialización ha significado un cambio en la relación capital-trabajo como resultado de la utilización de nueva tecnología.

<sup>14/</sup> Navarro, Rigoberto, La contribución del sector industrial al desarrollo económico de Costa Rica, UCR, 1974.

En síntesis, ante un notable incremento en los sectores dinámicos pero de reducida capacidad de absorción de fuerza de trabajo, se aprecia un crecimiento notable del empleo urbano. Este es más amplio en los sectores de comercio y servicio que, como ya observamos, puede estar escondiendo el subempleo urbano. De ser así, junto con la conformación de un proletariado urbano en torno a la industria fabril, y con la ampliación de las capas medias, como veremos más adelante, se puede hipotetizar acerca del incremento de la marginalidad urbana, producto de la terciarización deformada de la economía.

El estudio del empleo debería ser complementado por uno acerca de la evolución de los salarios. Desgraciadamente, no se dispone de investigaciones empíricas al respecto. Sólo podemos basarnos, aquí, en antecedentes proporcionados por la oficina de planificación, relativos a un sólo año, a 1971.

El cuadro 10 nos muestra que, como es lógico, el nivel salarial del sector público es superior al privado, por contener un mayor número relativo de empleados de oficina. Esto explica que en términos generales el primero duplique prácticamente al segundo. En el cuadro se aprecia el bajo nivel del sector agropecuario, en donde sólo los trabajadores bananeros alcanzan el promedio de los restantes. El comercio y los servicios, en donde los empleados de oficina son más abundantes, supera el promedio. Dentro del sector público, que alberga a la clase media, el ingreso es relativamente más alto en los bancos y establecimientos financieros y en las instituciones autónomas.



## Cuadro V-10

**SALARIO MENSUAL PROMEDIO DE LOS TRABAJADORES ASEGURADOS  
POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN 1971**

Sector de Actividad	Salarios (En colones)
<b>I. SECTOR PRIVADO</b>	<u>526</u>
1. Agropecuario	388
a) Banano	572
b) Resto	314
2. Minas y canteras	518
3. Industria manufacturera	560
4. Industria de la construcción	523
5. Transporte y comunicaciones	557
6. Comercio	644
7. Otros servicios	628
<b>II. SECTOR PUBLICO</b>	<u>952</u>
1. Gobierno central	1.013
2. Empresas no financieras	822
3. Bancos y otros establecimientos financieros	1.302
4. Municipios	497
5. Instituciones autónomas de seguridad social y Juntas de Servicios Públicos	1.041
6. Otras instituciones	<u>737</u>
<b>TOTAL</b>	<u><u>660</u></u>

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social.

Respecto del nivel salarial en la industria, se observa en el cuadro anterior (cuadro 9) que los niveles salariales no son uniformes. El sector químico, el más dinámico, ofrece mejores remuneraciones, probablemente por el mayor peso que allí tiene la mano de obra calificada. El más bajo lo constituye la industria textil, que sólo debe superar a la artesanía y la pequeña industria.

Los censos nos permiten estudiar el nivel salarial según las divisiones administrativas del país. Resulta de interés interrogarse por el porcentaje de trabajadores que recibe un salario inferior a cierta cantidad, por ejemplo, a 400 colones mensuales (46.8 dólares). Este indicador se puede obtener en 1963 y en 1973, clasificando los cantones según la cifra arrojada por este porcentaje.

a) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400 es relativamente muy bajo.

Decimos relativamente, pues si se observan los datos en el cuadro 11 se apreciará que en este primer grupo tenemos que fijar el corte en menos del 60 por ciento en 1963 y en menos del 30 por ciento en 1973.

Sólo tres cantones cumplen con la marca en 1963 (Cantón Central de San José, Cantón Central de Limón y Osa). El primero es el corazón del área metropolitana, el segundo fuera de ser bananero es asiento de las actividades portuarias y el tercero es eminentemente bananero. Nótese que en 1973 el corte se sitúa en el 30 por ciento, lo que representa un ascenso generalizado de los salarios nominales. Los cantones que se clasifican en esta categoría en 1963 son 11, de los cuales cinco son cantones de clase media del área metropolitana, cinco son cantones bananeros del Atlántico y del Pacífico, siendo el restante el Cantón Central de Heredia, importante centro urbano vecino de San José (11 kilómetros de distancia).

b) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400 es relativamente bajo. Comprendemos aquí en 1963 a los cantones que se sitúan entre el 60 por ciento y el 70 por ciento y en 1973 a los que están entre el 30 por ciento y el 40 por ciento. En 1963 tenemos a 6 cantones en esta categoría, cuatro cantones de clase media del Area Metropolitana de San José, (A.M.S.J.), un cantón bananero (Golfito) y el Cantón Central de Heredia. En 1973 el grupo es mayor, está constituido por 11 cantones de los cuales 4 pertenecen al A.M.S.J., tres le son periféricos y muy vinculados a ella, uno es bananero y otros tres aunque pertenecen a la provincia de Heredia están a una distancia menor de 10 kilómetros del centro de San José y constituyen un lugar preferido de emplazamiento de la industria.

c) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400 es mediano.

El corte para 1963 se da entre 70 por ciento y 80 por ciento y para 1973 entre 40 por ciento y 60 por ciento. El número de cantones es mayor: 14 en 1963 y 24 en 1973. Los cantones comprendidos en 1963 son 4 del A.M.S.J., 4 periféricos de la misma, 4 cantones cabecera de provincia y los cantones bananeros. Es de notar que en 1963 los cantones que tienen un porcentaje inferior al 80 por ciento de trabajadores que ganan menos de 400 colones son sólo 23, siendo ellos los más urbanizados o los cantones bananeros. Es un indicador del bajo nivel salarial reinante. En 1973 tenemos en este grupo a un número de cantones más diversificados, encontrándose entre ellos 10 cantones rurales de la zona central, 11 cantones rurales de las zonas bajas más dinámicas y tres cantones cabecera de provincia.

d) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400 es alto.

En esta categoría, definida entre el 80 por ciento y el 90 por ciento en 1963, se reúne el 53 por ciento de los cantones de Costa Rica; en su mayoría son eminentemente rurales, la mitad de los cuales se sitúa en la meseta central. En 1973 se comprende aquí un número de 17 cantones rurales, seis de ellos en la meseta central, que presentan porcentajes comprendidos entre el 60 por ciento y el 70 por ciento.

e) Cantones en donde el porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400 es muy alto.

Seis cantones presentan un porcentaje superior al 90 por ciento en 1963, de los cuales cuatro se encuentran en la provincia de San José y dos en Alajuela. Para 1973 consideramos en un 70 por ciento el límite, quedando 15 cantones que superan este porcentaje, los cuales se sitúan en diversas áreas rurales del país.

La agrupación de cantones que presentamos nos muestra, como ya hemos señalado, que los porcentajes de bajos salarios disminuyen en todos los cantones, aunque la dispersión es mayor en 1973 que en 1963. El cuadro muestra que los niveles de salarios nominales han subido. La ganancia mayor se da en los cantones urbanos, particularmente los de clase media, también en los que se benefician con la industrialización (en la provincia de San José y Heredia), y en los que se han implantado durante la década las compañías bananeras (cantones de la vertiente atlántica). Existen polos dinámicos de economía agraria que han contribuido a elevar los ingresos (Liberia, Cañas y Tilarán en

Guanacaste; Orotina, Esparta y Montes de Oro en Alajuela; Barba, Santa Bárbara y San Isidro en Heredia). Pero existen cantones de altos porcentajes de trabajadores de salarios muy bajos, algunos de los cuales presentan progresos muy reducidos. El detalle puede observarse en el cuadro 11.

El análisis acerca de la proporción de salarios bajos por cantón debe complementarse con uno propiamente sobre la distribución del ingreso en Costa Rica.

Cuadro V-11

## EVOLUCION SALARIAL SEGUN CANTONES

Cantones	Porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400		
	1963	1973	Ganancia
<b>Provincia de San José</b>			
Cantón Central	57.3	27.4	29.9
Escazú	75.8	38.8	37.0
Desamparados	71.7	28.4	43.3
Puriscal	86.5	67.2	19.3
Tarrazán	88.3	64.4	23.9
Aserrí	90.1	54.0	36.1
Mora	88.2	64.9	23.3
Goicoechea	61.8	26.1	35.7
Santa Ana	82.7	43.9	38.8
Alajuelita	77.8	34.4	43.2
Coronado	78.7	34.7	44.0
Acosta	91.6	79.4	12.2
Tibás	60.5	23.1	37.4
Moravia	67.4	29.3	38.1
Montes de Oca	62.4	32.2	30.2
Turrubares	92.4	81.0	11.4
Dota	89.5	70.2	19.3
Curridabat	75.1	32.7	42.4
Pérez Celedón	83.1	65.8	17.3
León Cortés	90.1	72.5	17.6

(continúa)

## Cuadro V-11 (continuación)

## EVOLUCION SALARIAL SEGUN CANTONES

Cantones	Porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400		Ganancia
	1963	1973	
<u>Provincia Alajuela</u>			
Cantón Central	77.1	45.0	32.1
San Ramón	83.5	61.8	21.7
Grecia	86.6	59.2	27.4
San Mateo	90.6	71.4	19.2
Atenas	86.5	65.6	20.9
Naranjo	89.9	67.4	22.5
Palmares	87.8	61.8	26.0
Poás	90.6	66.9	23.7
Orotina	86.0	52.2	33.8
San Carlos	83.5	56.9	26.6
Alfaro Ruiz	89.3	70.3	19.0
Valverde Vega	88.5	64.5	24.0
<u>Provincia Cartago</u>			
Cantón Central	74.3	42.7	31.6
Paraiso	81.8	55.4	26.4
La Unión	78.6	36.1	42.5
Jiménez	90.4	72.7	17.7
Turrialba	85.7	61.1	24.6
Alvarado	93.5	73.4	20.1
Oreamuno	89.1	56.8	32.3
El Guarco	89.6	58.4	31.2
<u>Provincia Heredia</u>			
Cantón Central	67.0	28.2	38.8
Barba	84.7	47.3	37.4
Santo Domingo	75.4	37.0	38.4
Santa Bárbara	89.6	53.2	36.4
San Rafael	85.0	40.1	44.9
San Isidro	89.5	57.0	32.5
Belén	79.6	36.0	43.6
Flores	80.0	34.7	45.3
San Pedro	81.8	36.8	45.0

(continúa)

Cuadro V-11 (conclusión)

## EVOLUCION SALARIAL SEGUN CANTONES

Cantones	Porcentaje de trabajadores que ganan menos de ₡ 400		
	1963	1973	Ganancia
<u>Provincia Guanacaste</u>			
Liberia	76.6	42.8	33.8
Nicoya	84.2	66.9	17.3
Santa Cruz	86.9	70.5	16.4
Bagaces	90.6	63.4	27.2
Carrillo	88.0	65.2	22.8
Cañas	86.4	53.3	33.1
Abangares	88.8	68.4	20.4
Tilarán	88.4	57.0	31.4
Nandayure	90.6	77.5	13.1
<u>Provincia Puntarenas</u>			
Cantón Central	79.8	46.7	33.1
Esparta	80.1	50.0	30.1
Buenos Aires	82.1	67.0	15.1
Montes de Oro	83.2	48.9	34.3
Osa	46.0	33.8	12.2
Aguirre	76.7	44.5	32.2
Golfito	61.8	25.6	36.2
<u>Provincia de Limón</u>			
Cantón Central	59.5	16.7	42.8
Pocosí	85.2	23.7	61.5
Siquirres	78.9	29.7	49.2
<u>Cantones creados después de 1963</u>			
Talamanca		51.2	
Matina		32.3	
Guácimo		41.3	
Opala		78.0	
Los Chiles		77.0	
Guatuso		70.5	
Sarapiquí		27.8	
La Cruz		66.2	
Hojancha		73.1	
Coto Brus		72.8	
Parrita		54.7	

Un estudio realizado en 1971<sup>15/</sup> proporciona los datos que aparecen en el cuadro V-12. Se puede ver que el 20 por ciento de menores ingresos del país dispone del 5.4 por ciento de los ingresos totales. En las áreas rurales la fracción del grupo más pobre recibe algo más respecto del ingreso total rural, que la fracción más pobre urbana respecto del ingreso total urbano (6.9 por ciento y 6.2 por ciento respectivamente). En las zonas urbanas la distribución del ingreso es más regresiva que en las zonas rurales. Por otra parte, la diferencia entre los tres sectores considerados en el cuadro es muy elevada siendo las desigualdades de ingreso particularmente altas en la zona metropolitana.

El cuadro muestra una gran concentración del ingreso en las capas altas urbanas, siendo más que presumible que sus fuentes están constituidas tanto por actividades urbanas, industria, comercio y servicio, como por actividades agrícolas. Correlativamente, los niveles de ingreso de las capas bajas son realmente exiguos. Para el conjunto del país el 30 por ciento de la población gana un promedio de ₡ 362 (42 dólares mensuales), que se distribuye en ₡ 579 en el área metropolitana, en ₡ 537 en el resto urbano y ₡ 317 en las áreas rurales. Hay que tomar en cuenta que en 1972 más del 40 por ciento de la población activa está empleada en la agricultura. Además, los trabajadores bananeros, que no llegan al 10 por ciento de los trabajadores agrícolas, perciben una remuneración que es poco menos del doble de éstos. Por lo tanto, el sector más pobre del campesinado, el más numeroso, debe recibir un salario mensual inferior a ₡ 300. Las diferencias entre los pobres del campo y de la ciudad son bastante significativas.

<sup>15/</sup> Céspedes, Víctor Hugo, Costa Rica: La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos. Instituto de Investigaciones Económicas. U. de Costa Rica, 1973.



Cuadro V-12  
COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL

Porcentaje de familias	Porcentaje del Ingreso				Ingreso Familiar Promedio <sup>b/</sup>			
	País	A. Metrop.	Urbana <sup>a/</sup>	Rural	País	A. Metrop.	Urbana <sup>a/</sup>	Rural
10% más bajo	2.1	2.1	2.3	2.8	248	387	335	218
Segundo 10%	3.3	3.2	3.9	4.1	384	589	570	329
Tercer 10%	4.2	4.2	4.8	5.1	490	763	706	404
Cuarto 10%	5.1	5.2	5.7	6.1	603	962	826	483
Quinto 10%	6.2	6.4	6.6	7.2	730	1.166	981	569
Sexto 10%	7.5	7.6	8.2	8.4	883	1.411	1.191	675
Séptimo 10%	9.3	9.4	9.6	10.1	1.085	1.739	1.428	800
Octavo 10%	11.7	11.6	12.5	12.3	1.378	2.117	1.813	981
Noveno 10%	16.2	15.8	17.2	15.8	1.895	2.924	2.543	1.255
Décimo 10%	34.4	34.7	29.1	28.2	4.104	6.445	4.299	2.255
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	1.175	1.846	1.463	796
20% más bajo	5.4	5.3	6.2	6.9	316	487	452	274
30% siguiente	15.5	15.8	17.1	18.4	608	964	838	486
50% más bajo	20.9	21.0	23.4	25.2	491	773	682	401
20% más alto	50.6	50.5	46.3	44.0	4.081	6.445	4.299	2.255
5 % más alto	22.8	22.9	17.2	17.8	5.376	8.599	5.089	2.847

Fuente: Céspedes, V.H., La distribución de ingreso y consumo de algunos alimentos. U.C.P., 1972.

a/ Excluyendo el Area Metropolitana.

b/ Colones por mes.

El mismo estudio citado da cuenta de la evolución en la distribución del ingreso entre 1961 y 1971.

Los datos dicen lo siguiente:

	1961	1971	
El 20 por ciento bajo recibe	6.0	y 5.4	del ingreso total
El 60 por ciento siguiente recibe	34.0	y 44.0	del ingreso total
El 10 por ciento siguiente recibe	14.0	y 16.2	del ingreso total
El 10 por ciento siguiente recibe	46.0	y 34.4	del ingreso total

Las cifras son elocuentes para mostrar que, pese a la concentración del ingreso, ha habido una cierta redistribución en beneficio de las capas medias. Los sectores altos se han visto afectados con una reducción significativa. También el sector más bajo ha visto deteriorada su posición relativa, lo cual debe estar asociado al aumento considerable de la marginalidad y del trabajo informal.

Surge la interrogante si el deterioro relativo que se observa en el 20 por ciento inferior y en el 10 por ciento superior ha sido o no compensado por la elevación del ingreso per cápita producido durante el período. Se señaló en páginas anteriores que según estimaciones recientes<sup>16/</sup> el PNB per cápita se habría elevado entre 1950 y 1970 a una tasa neta media anual de 2.5 por ciento. Si se asume que el ingreso per cápita real creció entre 1961 y 1971 a una tasa equivalente, se pueden hacer las siguientes estimaciones:

Tramos de Ingreso	1961		1971		Incremento real <u>per cápita</u> entre 1961-1971
	Ingreso total	Ingreso <u>per cápita</u>	Ingreso total	Ingreso <u>per cápita</u>	
20% inferior	6.0	1	6.9	1.17	17%
60% siguiente	34.0	1.90	56.3	3.13	65%
10% siguiente	14.0	4.66	20.7	6.89	48%
10% superior	46.0	15.31	44.0	14.65	-4%
	100		128		

<sup>16/</sup>Panorama de Costa Rica, 1973, op.cit.

En este ejercicio se hace el ingreso total a repartir entre 100 personas en 1961 igual a 100. Por la elevación del ingreso per cápita entre 1961 y 1971 este ingreso total habría pasado de 100 a 128. En las columnas 2<sup>a</sup> y 4<sup>a</sup> aparece el ingreso medio per cápita en cada tramo a valores constantes, dando valor 1 al ingreso per cápita del 20 por ciento inferior en 1961, lo que facilita la comparación de los tramos entre sí y de cada tramo en los dos años considerados.

Si los supuestos adoptados son válidos, se puede concluir de este ejercicio que en el 20 por ciento de ingresos más bajos la elevación general de los ingresos más que compensó el deterioro relativo experimentado por este grupo en el período. El gran tramo central ubicado entre el 3<sup>er</sup> y 8<sup>vo</sup> decil experimenta un incremento real de su ingreso medio del orden del 65 por ciento. También se observa una elevación substancial en el ingreso del noveno decil que correspondería al estrato medio alto. En el estrato superior, en cambio, el mejoramiento global del nivel de ingresos no habría alcanzado a compensar el deterioro relativo sufrido, dando por resultado una leve reducción del ingreso medio en términos reales. Esta constatación resulta realmente sorprendente y llega a serlo aun más si se analiza lo que habría ocurrido en el 5 por ciento superior en base a las estimaciones presentadas por Céspedes en el trabajo citado. Según ese autor, el 5 por ciento más alto que en 1961 percibía el 35 por ciento del ingreso total estaría percibiendo 10 años después sólo el 22.8 por ciento, lo que implica, según el ejercicio hecho anteriormente, que este estrato habría experimentado un deterioro real en su ingreso medio del orden del 17 por ciento.

Como acota Graciarena en un artículo reciente,<sup>17/</sup> estos datos "tienen que ser interpretados con la mayor cautela, por la diversidad de fuentes de que provienen -cuya compatibilidad no se examina en el estudio indicado- y por la agregación en el centro, donde se acumulan muy diversos y heterogéneos estratos de ingresos". De todos modos es posible concluir en grandes líneas que en la década del 60 en Costa Rica el crecimiento económico fue acompañado por un importante proceso redistributivo hacia los estratos medios, sin beneficiar el estrato más pobre el que, aunque no ve deteriorado en términos reales su nivel de ingreso, no participa del mejoramiento global experimentado por la sociedad costarricense.

El panorama presentado se refleja, en parte, como plenamente consecuente con los postulados ideológicos del Partido Liberación Nacional y con el proyecto político que ha implementado en forma hegemónica. La ampliación de las capas medias y su participación mayor en el ingreso, se deben así, tanto al fortalecimiento y expansión de la actividad del Estado, como a los efectos de la modernización económica, que junto con estimular la industria, desarrolla el comercio y una gran variedad de servicios.

#### B. Los cambios en la estructura de clase

Durante el presente siglo se da en Costa Rica una evolución social que deriva en una diferenciación de clases más acentuada, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Creemos que en el agro se pueden plantear cuatro clases sociales distintas: la burguesía agraria, el campesinado (pequeños y medianos

---

<sup>17/</sup> Graciarena, Jorge., "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos" en Revista de la CEPAL, Segundo Semestre de 1976, pág. 225.

productores autónomos), el proletariado rural y los minifundistas marginados. Obviamente existen categorías intermedias como, por ejemplo, los campesinos proletarizados. En el contexto urbano se puede postular la existencia de una burguesía, de un sector de capas medias (pequeña burguesía y empleados de oficina), el proletariado urbano y los trabajadores marginales que cobran importancia después de 1960.

Esta estructura no ha permanecido estática desde 1950 adelante; los cambios experimentados son grandes como veremos a continuación:

a) Las relaciones campo-ciudad.

La actividad agrícola, como hemos visto en los párrafos anteriores, sigue siendo esencial para la economía costarricense. Sin embargo, la modernización que hemos caracterizado ha introducido importantes cambios en la estructura del empleo y, por lo tanto, en las relaciones de clase. La población empleada en la agricultura es en 1950 el 54 por ciento de la PEA; en 1963 desciende al 49 por ciento y en 1973 llega sólo a menos del 38 por ciento.

El análisis del cuadro 13 puede interesar desde distintos ángulos; veamos aquí sólo lo que respecta a las relaciones campo-ciudad desde el punto de vista de la fuerza de trabajo. Costa Rica está dejando de ser una sociedad rural; el cambio es muy brusco en la última década. Pese a la "urbanización" del empleo, no se ve surgir una demanda creciente de mano de obra industrial. Es muy brusca la ampliación de la ocupación en servicios y correlativamente la reducción del empleo agrícola.

Esta reducción es un fenómeno generalizado a lo largo del país. Sin embargo, es particularmente fuerte en algunos cantones de Heredia, vecinos de

San José en donde el porcentaje de empleo en la agricultura desciende en alrededor de 30 puntos; también lo es en la mayoría de los cantones periféricos del Area Metropolitana (Aserri, Santa Ana, Escazú), en los cantones cabecera de provincia y en algunos de la meseta central que continúan siendo básicamente rurales.

Cuadro V-13

## EVOLUCION DE LA COMPOSICION SECTORIAL DE LA PEA

	1950	%	1963	%	1973	%
PEA Total	271.984	100.00	395.273	100.00	552.000	100.00
Ocupada en agricultura	146.970	54.05	194.309	49.15	209.576	37.96
Ocupada en manufactura	29.870	10.98	45.332	11.46	69.764	12.63
Ocupada en servicios	92.248	33.91	148.997	37.69	270.987	49.09
Otra ocupación	2.896	1.06	6.635	1.68	1.637	0.29

Fuente: Censos 1950, 1963 y 1973.

El descenso es reducido en las áreas rurales menos dinámicas, particularmente en los cantones atrasados de la provincia de San José (Acosta, Turrubares, Dota, León Cortés).

b) La evolución social dentro del agro.

El cambio es marcado en términos de polarización social. Este se puede percibir por el análisis comparativo del peso que tienen las distintas categorías ocupacionales en distintos momentos del tiempo.

Cuadro V-14

## EVOLUCION DE LAS CATEGORIAS DE OCUPACION EN LA AGRICULTURA

	1950	%	1963	%	1973	%
PEA en agricultura	146.970	100.00	194.304	100.00	209.576	100.00
Patronos	22.192	15.10	7.709	3.96	1.777	0.84
Trabajadores remunerados	87.963	59.86	101.958	52.49	122.317	58.38
Trabajadores por cuenta propia	13.065	8.89	42.226	21.73	59.765	26.13
Trabajadores familiares	23.750	16.15	36.178	18.61	30.631	19.61
Otros			6.238	3.21	86	0.04

Fuente: Censos de Población 1950, 1963 y 1973.

Salta a la vista la evolución del sector patronal que podríamos considerar representativo de la burguesía agraria. La drástica reducción, en números absolutos de los patronos evidencia una fuerte concentración del poder económico, entendido aquí como el poder para contratar asalariados. Esto puede reflejar dos fenómenos paralelos: el deterioro de algunos ex-patronos, de pequeña y mediana propiedad, que ya no pueden contratar peones y que se transforman en trabajadores por cuenta propia y la mecanización de medianos productores que reemplazan la mano de obra por maquinaria. Es el dueño de una empresa capitalista en la agricultura el que adquiere el monopolio de la contratación de fuerza de trabajo.

Por otra parte, el porcentaje de trabajadores a sueldo en la agricultura se aumenta entre 1963 y 1973. Dentro de este sector está el proletariado rural empleado principalmente en el banano, en la caña de azúcar, en el café y

en otras actividades. También debe estar incluido el campesino proletarizado que labora parcialmente bajo salario y parcialmente en tierra propia o en usu fructo. Pese a que el sector asalariado es mayoritario y en aumento, no se puede constatar una estricta proletarización del campesinado. Existe todavía la actividad no remunerada mediante salario que en 1973 alcanza al 45.74 por ciento de la PEA agrícola. Esto implica el aumento de un sector de la fuerza de trabajo en la agricultura que, antes del proceso de modernización agrícola y de expansión de la ganadería, no encuentra colocación en el mercado de trabajo, con lo cual debe recluirse en el minifundio o desplazarse hacia la frontera agrícola, si no está dispuesto a emigrar hacia la ciudad. Este proceso permite hipotetizar acerca de la generación de una marginalidad agraria, que esconde el desempleo y el subempleo. El 40 por ciento de la PEA agrícola que no recibe salario encierra dos sectores sociales distintos, un sector autónomo de actividades mercantiles (que difícilmente tiene capacidad de incrementarse numéricamente) y el sector marginal, al que nos referimos, que se refugia en una economía de auto-consumo. Creemos que el peso de este sector debe ser grande. Un estudio del CIDA de 1965 estima que se encuentran 48.673 familias en explotaciones subfamiliares (de menos de 10 ha.) señalándose que el número de familias requeridas para el trabajo en esas parcelas es de 24.375. El excedente de fuerza de trabajo, por lo tanto, es del 50 por ciento en el sector.<sup>15/</sup>

Esta rigidez del sector propiamente capitalista, es decir, del que emplea trabajo asalariado, para adecuar su capacidad de empleo a las nuevas

<sup>15/</sup> Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica. Estudio elaborado por CEPAL, OIT, IICA, ISECA, OCT, y OEA, pág. 65.



necesidades de una población creciente, se aprecia también en la encuesta realizada para medir los diferenciales de fecundidad según clases sociales. Allí se pudo comprobar que en el agro se registra un tránsito más voluminoso de personas desde el sector capitalista al no capitalista que a la inversa.<sup>19/</sup>

c) La evolución social en el contexto urbano.

Dos tendencias se pueden apreciar con los datos disponibles: la del sector industrial, en donde se observa la formación de una concentrada burguesía y de un proletariado industrial en la última década, y la del sector servicios con su diferenciación social interna.

Para el análisis del sector industrial presentamos el cuadro 15. En el proceso de industrialización se conforma una burguesía industrial bastante concentrada. De 1.661 patronos existentes en 1963, quedan sólo 773 en 1973. En el primer caso se incluye un número mayor de patronos pequeños y medianos, los cuales tienden a desaparecer; en promedio, para toda la industria, existen menos de 20 obreros por patrono. La situación cambia en 1973, por cuanto al reducirse el número de patronos, los que permanecen como tales deben ser sólo los de la industria mayor, ascendiendo a más de 77 el número promedio de obreros por patrono.

Este proceso de gran reducción del sector patronal, observado tanto en la industria como en la agricultura, podría ser la explicación del deterioro en el ingreso medio del 5 por ciento de mayores ingresos que se mostró en la sección anterior. Un grupo muy reducido, posiblemente menos del 1 por ciento, habría concentrado la propiedad y elevado su nivel de ingreso, mientras el resto del tramo superior habría sufrido un proceso de "proletarización" con disminución real de su nivel de ingresos. Volviendo ahora al sector industrial, junto con la formación de una burguesía concentrada, se aprecia en el cuadro 15

<sup>19/</sup> En la caracterización social de Costa Rica se encuentra una estimación del número de miembros de las distintas clases sociales en la agricultura.

la formación de un proletariado industrial. En términos cuantitativos el incremento de la PEA industrial no es impresionante (pasa de un 11.46 por ciento a un 12.63 por ciento entre 1963 y 1973); sin embargo, el aumento de asalariados en la industria sí que es significativo: los trabajadores remunerados ascienden de un 71 por ciento a casi un 86 por ciento respecto de la PEA industrial, descendiendo correlativamente los trabajadores por cuenta propia en el sector. Esto se puede interpretar como una liquidación del artesanado y la formación de un real proletariado industrial.

Cuadro V-15

## EVOLUCION DE LAS CATEGORIAS OCUPACIONALES EN LA INDUSTRIA

	1950	1963	1973
1. PEA Total	271.984	395.273	552.000
2. PEA Industrial	29.870	45.332	69.764
3. Patronos industriales	1.627	1.661	773
4. Trabajadores remunerados en la industria	21.640	32.286	59.910
5. Trabajadores no remunerados en la industria	6.603	11.385	9.081
2/1 x 100	10.98%	11.46%	12.63%
3/1 x 100	0.59%	0.42%	0.14%
4/1 x 100	7.95%	8.16%	10.85%
5/1 x 100	2.42%	2.88%	1.64%
3/2 x 100	5.44%	3.66%	1.10%
4/2 x 100	72.44%	71.21%	85.87%
5/2 x 100	22.10%	25.11%	13.01%

Fuente: Censos de Población 1950, 1963 y 1973.

El análisis cantonal de la evolución de la población empleada en la industria nos indica que ésta aumenta fuertemente en algunos cantones, reduciéndose en otros, lo que da cuenta de la concentración industrial ligada a una destrucción de la artesanía. La concentración industrial se observa en los cantones periféricos del Area Metropolitana de San José, particularmente en Heredia (Belén, San Pablo, Flores, San Rafael). En la mitad de los cantones rurales la actividad manufacturera disminuye porcentualmente.

La evolución del sector terciario también tiene incidencia en la transformación de las clases sociales. El desarrollo del sector terciario está asociado tanto a la evolución que manifiesta el sector agropecuario como el industrial, y refleja los cambios estructurales que acontecen en la década. Entre 1963 y 1973 el terciario sube de 37.69 por ciento a un 49.09 por ciento; el sector servicios propiamente lo hace del 12.38 por ciento al 22.17 por ciento (cuadro 16).

Sin embargo, este desarrollo puede tener significados bastantes diferentes. El proceso de terciarización ha aumentado ciertamente el contingente que conforma el proletariado urbano. Esto es perceptible por el aumento de los servicios conectados a la industria y al mejoramiento de las condiciones ambientales como la producción de electricidad, gas, agua potable y servicios sanitarios. También la construcción juega un papel muy decisivo, albergando a un proletariado bastante típico e importante. En Costa Rica asciende en la década de 23.304 a 40.088.

Un sector muy ligado al desarrollo del terciario está constituido por las capas medias. Estas han experimentado un incremento muy grande en la década en estudio. Si consideramos los grupos ocupacionales, podemos apreciar que los que se ubican en los renglones de profesionales, técnicos, oficinistas y trabajadores afines pasan de 41.314 en 1963 (el 10.45 por ciento de la PEA) a 121.086 en 1973 (el 21.93 por ciento de la PEA). Ya nos hemos referido a la ampliación de los servicios gubernamentales y públicos en general, asiento privilegiado de las capas medias. Según los datos censales, muy restringen - tes por no considerar a gran número de trabajadores de instituciones autónomas (bancos, electricidad, transportes, petróleo, etc.), el número de empleados en servicios gubernamentales asciende de 9.249 (el 2.34 por ciento) en 1963, a 25.171 (el 4.56 por ciento) en 1973. En síntesis, la ampliación de las capas medias es algo manifiesto en los últimos años.

Habría que tomar en cuenta, también, que la evolución del sector terciario incluye, encubriéndolo, el aumento del subempleo y de la marginalidad. Con los datos que disponemos esto es bastante difícil de captar. Un indicador puede ser el desarrollo cuantitativo de los servicios personales. Los trabajadores reunidos en este rubro aumentan de 22.188 (un 5.6 por ciento de la PEA y un 14.9 por ciento del terciario) a 50.400 en 1973 (un 9.1 por ciento de la PEA y un 18.6 del terciario). Para apreciar el volumen de la marginalidad en 1973 se ha calculado el número de trabajadores que según los "grupos ocupacionales" se clasifican como obreros, pero que trabajan por cuenta propia o son trabajadores familiares. Excluyendo los que laboran en manufacturas, construcción y transporte, que se pueden considerar como artesanos, el cálculo arroja la cifra de 49.176 personas, equivalentes al 9 por ciento del total de la PEA.

Cuadro V-16

## EVOLUCION DEL SECTOR TERCIARIO

	1950	1963	1973
1. PEA Total	271.894	395.273	552.000
2. PEA del terciario	92.248	148.997	270.987
3. Construcción	11.625	23.304	40.088
4. Servicios	40.166	48.954	122.420
5. Servicios personales	21.859	22.188	50.400
6. Electricidad, agua, gas, servicios sanitarios	1.607	1.905	4.482
2/1 x 100	33.91%	37.69%	49.09%
3/1 x 100	4.27%	5.89%	7.26%
3/2 x 100	12.60%	15.64%	14.79%
4/1 x 100	14.76%	12.38%	22.17%
4/2 x 100	43.59%	32.85%	45.17%
5/1 x 100	7.93%	5.61%	9.13%
5/2 x 100	23.40%	14.89%	18.59%
6/1 x 100	0.59%	0.48%	0.81%
6/2 x 100	1.74%	1.27%	1.65%

Fuente: Censos de Población, 1950, 1963 y 1973.

Sintetizando, el proceso de penetración capitalista en el sector agropecuario, unido a la industrialización y modernización de los servicios, ha producido en primer lugar una gran concentración de la burguesía nacional, observable tanto a nivel agropecuario como a nivel industrial. Como hemos dicho, esto ha significado una eliminación de los pequeños empresarios, que no pueden modernizarse, y la conformación de una clase burguesa propiamente tal, es decir, compuesta por grandes empresarios.

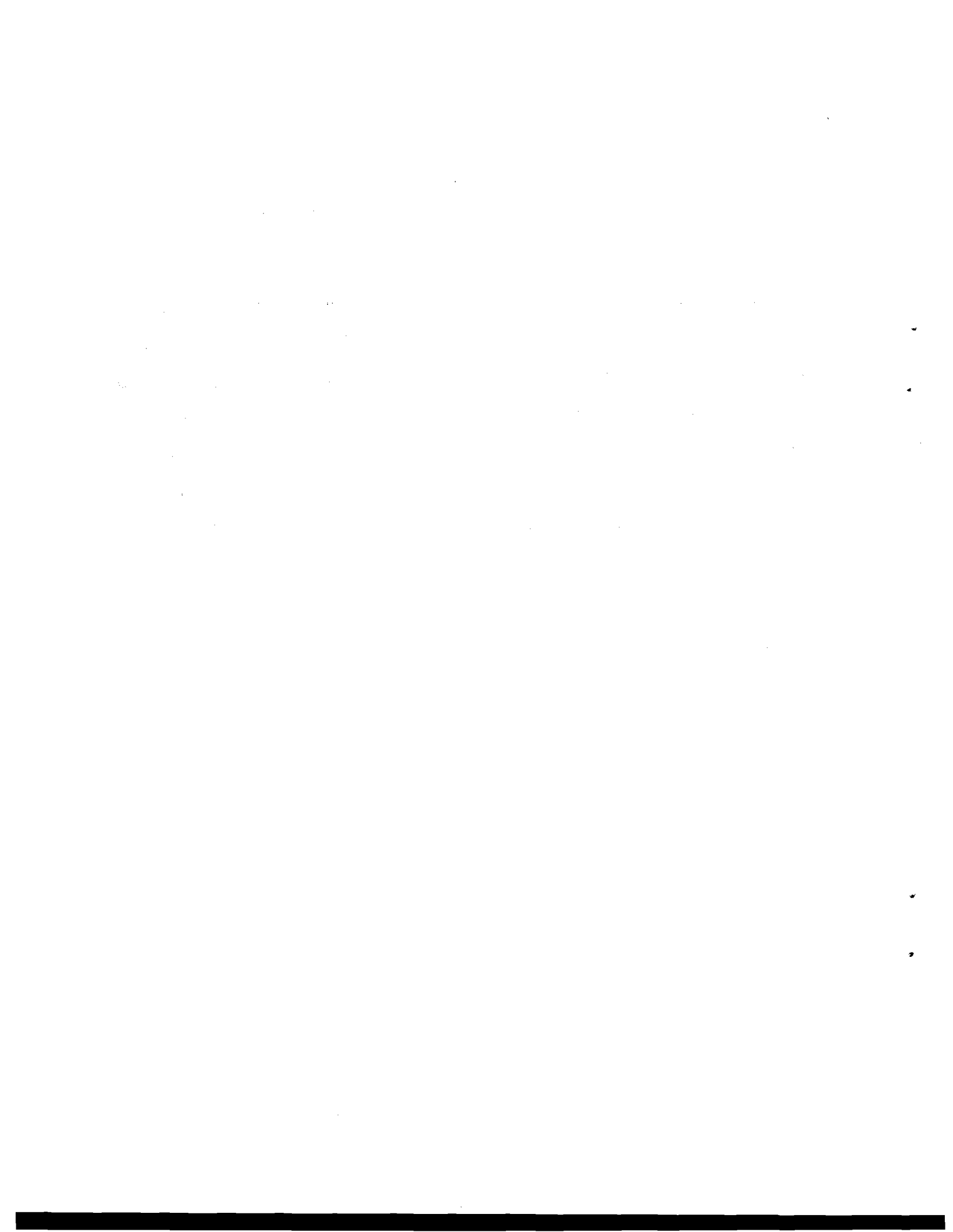
Por otra parte, la singular elevación de los niveles educativos generó una oferta bastante superior de la fuerza de trabajo calificada. La demanda de servicios profesionales y técnicos aumentó como efecto del mismo proceso de modernización y de diversificación de los servicios estatales. De este fenómeno se derivó una ampliación notable de las capas medias urbanas, cuyo volumen hemos estimado más arriba, revelándose un incremento relativo que hace pasar a este sector desde un 10 por ciento de la población activa a un 22 por ciento en el período considerado.

Se puede constatar, también, la ampliación de un proletariado industrial y de servicios. Acerca del proletariado industrial, ya se ha intentado una estimación que lo hace subir del 8.1 por ciento al 10.8 por ciento como porcentaje de la PEA total. Más difícil resulta hacerlo para el proletariado ocupado en servicios, pero un cierto cálculo del proletariado en su conjunto puede hacerse para 1973 considerando el conjunto de trabajadores que aparecen como obreros y similares que perciben un salario, descontando los ocupados en servicios personales que esconden una variedad de actividades. La cifra alcanza en esa fecha a casi el 24 por ciento de la PEA total. Observamos oportunamente que el proletariado agrícola se incrementa en términos significativos como proporción dentro del sector agrícola. Debido al descenso del porcentaje de trabajadores ocupados en este sector, su participación dentro del total de la PEA disminuye en el período.

Dentro del sector agropecuario, y considerando nuevamente la reducción relativa de la PEA agrícola, se aprecia un crecimiento del sector autónomo, ligado de una manera más estrecha a la tierra; este grupo social pasa de un 40.3

por ciento a un 45.7 por ciento de la PEA agrícola, aunque su significado dentro del conjunto de la sociedad disminuye.

Por último, hemos señalado que en el período se incrementa la marginalidad urbana como efecto de la modernización agrícola y de la incapacidad del sistema global para satisfacer la necesidad creciente de empleo urbano. Dentro de este sector ésta aumenta, estimándose que pasa del 5.6 por ciento de la PEA total al 9.1 por ciento de la misma en 1973. El mismo fenómeno de marginación y reclusión en el minifundio se observa a nivel rural, siendo allí muy difícil estimar el grado de su profundización en el período.





## VI. EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO A TRAVES DE LAS POLITICAS SOCIALES

En este capítulo examinaremos la acción desplegada por el Estado en tres ámbitos teóricamente relevantes para la explicación de los niveles y el cambio de la fecundidad en las diferentes clases y fracciones de clase, como son los de la educación, la seguridad social y la salud.

En la medida en que estos servicios sean provistos principalmente por agencias privadas y deban, en consecuencia, ser comprados, puede esperarse que su acceso dependa estrechamente del nivel de ingreso de los usuarios potenciales y del contexto en que ellos se ubiquen, ya que los servicios tenderían a concentrarse en los lugares donde la población está concentrada y hay mayor poder de compra (ciudades), en detrimento de las áreas de baja densidad demográfica y reducido poder de compra (áreas rurales). Así en una estructura económica heterogénea, la pertenencia a distintas clases o fracciones de clase -por razón del diferente nivel de ingreso, capacidad de presión y localización espacial de las mismas- condicionaría fuertemente el acceso efectivo a los servicios sociales.

El volumen de recursos que el Estado asigne para la implementación de las políticas sociales, la forma como los distribuya en el espacio nacional y las prioridades que establezca en cuanto a sectores sociales beneficiados incidirán decisivamente para romper o mantener la asociación entre posición de clase y contexto socio-espacial de ubicación, por una parte, y acceso a los servicios sociales, por otra.

En el capítulo IV se caracterizó el Estado costarricense como descentralizado, integrador y "benefactor". En el presente capítulo el examen de las políticas sociales permitirá estimar en qué medida la acción benefactora del Estado ha tenido un efecto redistributivo, creando por esa vía, condiciones favorables para una incorporación de los segmentos sociales de más alta fecundidad al proceso de transición demográfica.

### 1. Políticas de Educación

La importancia dada a la educación en Costa Rica se remonta a los días de Braulio Carrillo, cuando junto a la expansión del café y de las comunicaciones viales, la educación era entendida como un pilar del desarrollo socioeconómico del país y fundamento de la democracia liberal que se deseaba implantar.

Según Constantino Láscaris<sup>1/</sup> durante la primera mitad del siglo XIX "funcionó en San José la Casa de Enseñanza Pública, que cumplió la función de centro de cultura, "superior" respecto al país, "media" comparada con las Universidades Centroamericanas. Costa Rica parte desde este punto de vista de una posición rezagada respecto de los otros países de la región que poseían centros universitarios superiores. Durante el período de la Federación Centroamericana no se vislumbra la necesidad de una Universidad en el país. Solamente después de la ruptura de la Federación, con el aislamiento consecuente del país, se llega a la conclusión de que la antigua Casa de Enseñanza Pública debe convertirse en Universidad. Es así como se funda en 1843 la Universidad de Santo Tomás, que es una elevación al estatuto de tal de la institución ya existente".

<sup>1/</sup> Láscaris, Constantino, Desarrollo de las ideas en Costa Rica. Editorial Costa Rica, 1975, pág. 75.

En el decreto de creación de la Universidad de Santo Tomás, se vuelca plenamente la ideología liberal-progresista que impulsará o universalizará la educación en Costa Rica.

Se dice que "es el primer deber de un buen gobierno promover la instrucción pública", que "sólo la ilustración pone al hombre en el importante conocimiento de sus derechos y obligaciones"... "es el baluarte indestructible de la libertad de los pueblos, el firme apoyo de su tranquilidad, el Paladín de sus derechos y la primordial causa de su engrandecimiento y prosperidad".<sup>2/</sup>

En el año 1869 esta ideología se formaliza mediante una nueva Constitución Política, que declara que la educación primaria es obligatoria en el país y de responsabilidad exclusiva del Estado. Este principio va a materializarse plenamente con las reformas liberales de 1884, en las que junto a un conjunto de leyes laicas, se prohíbe a la iglesia o a las congregaciones religiosas impartir enseñanza en Costa Rica. A pesar de la gran resistencia a estas medidas, ellas logran imponerse, con lo cual el Estado se convierte en el principal instrumento de difusión de la educación en el país.

Durante el período de regímenes militares de inscripción liberal, se traen profesores de España, Alemania y Francia, con el fin de crear aquí un movimiento intelectual. La acción de estos regímenes de fines de siglo pasado es decisiva en términos educacionales. En 1886 se organiza y estructura el sistema educativo según la ley que se emite entonces como Ley de Educación Común.

<sup>2/</sup> Láscaris, Constantino, op.cit., págs. 75-76.

En 1892 el analfabetismo alcanzaba en el país la cifra de 68.58 por ciento, funcionaban 282 escuelas en las que impartían enseñanza 477 maestros. En 1912, los resultados ya son sorprendentes. El analfabetismo llega al 30 por ciento e imparten enseñanza más de 920 maestros.<sup>3/</sup>

En 1888, debido a discrepancias entre la Universidad y el gobierno, apersonado en el Ministerio de Instrucción Pública, se suspende a aquélla. El vacío se prolonga hasta 1940 en que bajo el gobierno de Rafael Angel Calderón Guardia se crea la actual Universidad de Costa Rica.

En 1949, al promulgarse la nueva Constitución, se amplía la facultad y la obligación del Estado para con la educación pública. El carácter gratuito de la educación primaria se extiende a la secundaria, debiendo ser financiada también por el Estado. Lo que no se amplía es el carácter obligatorio que posee la primaria. En la constitución se establece también que la educación pública debe ser organizada como un "proceso integral", que vaya desde el nivel pre-escolar hasta el universitario. La educación superior no será gratuita pero el Estado se responsabiliza de facilitar la prosecución de estudios superiores a aquellas personas que carezcan de recursos, mediante la creación de un sistema de becas y de auxilios. Al mismo tiempo, se estimula y promueve la educación privada permitiendo a instituciones el ejercicio de labores docentes.

3/ Monge Alfaro, Carlos, op.cit., pág. 81.

A. El analfabetismo en Costa Rica

Tal como hemos afirmado, la lucha contra el analfabetismo comienza bastante temprano en Costa Rica. El cuadro 1, nos muestra la evolución del fenómeno desde 1950 hasta 1973. El descenso del analfabetismo a nivel global es considerable, siendo aun más intenso entre 1963 y 1973 al bajar de 14.3 por ciento a 10.23 por ciento. No existen prácticamente en Costa Rica diferencias entre el alfabetismo de los hombres y las mujeres de más de 10 años. La diferencia que sí es importante es la que se establece entre las zonas rurales y las zonas urbanas. Esta se mantiene en los mismos términos en los tres censos considerados; en 1950 es de 8.12 por ciento y 28.49 por ciento en zonas urbanas y rurales respectivamente; en 1963 desciende a 5.20 por ciento y 19.67 por ciento; llegando en 1973 a 4.43 por ciento y 14.68 por ciento. Si observamos la distinción según sexo en zonas rurales y urbanas veremos diferencias en las zonas urbanas en 1950 y 1963. La cifra es de 6.54 por ciento en hombres y 9.41 por ciento en mujeres en 1950 y de 3.95 por ciento y 6.22 por ciento en 1963. En 1973 llegan a la misma cifra de 5.09 por ciento. Curiosamente, en las zonas rurales la diferencia del alfabetismo según sexo es menor, y en clara disminución en el tiempo.

El cuadro permite concluir que fuera de ser bajo el analfabetismo en Costa Rica, disminuye muy fuertemente, acercándose el nivel de las zonas rurales al de las urbanas e igualándose el puntaje de los hombres y de las mujeres en 1973.

Cuadro VI-1

## COSTA RICA: ANALFABETISMO Y TASA DE ANALFABETISMO, 1950-1963-1973

Costa Rica	1950	1963	1973
<u>Total (urbano y rural)</u>			
Población total 10 años o más	556.075	869.983	1.323.832
Analfabetos	118.105	124.493	135.395
Tasa analfabetismo	<u>21.24%</u>	<u>14.31%</u>	<u>10.23%</u>
Población total hombres 10 años o más			
	275.584	432.219	660.323
Analfabetos	57.698	60.893	67.119
Tasa analfabetismo	<u>20.94%</u>	<u>14.09%</u>	<u>10.16%</u>
Población total mujeres 10 años o más			
	280.491	437.764	663.509
Analfabetos	60.407	63.600	68.276
Tasa analfabetismo	<u>21.54%</u>	<u>14.53%</u>	<u>10.29%</u>
<u>Urbano</u>			
Población total 10 años o más	197.986	322.350	575.183
Analfabetos	16.079	16.759	25.457
Tasa analfabetismo	<u>8.12%</u>	<u>5.20%</u>	<u>4.43%</u>
Población hombres 10 años o más			
	89.161	145.642	267.083
Analfabetos	5.834	5.759	9.769
Tasa analfabetismo	<u>6.54%</u>	<u>3.95%</u>	<u>5.09%</u>
Población mujeres 10 años o más			
	108.825	176.708	308.100
Analfabetos	10.245	11.000	15.688
Tasa analfabetismo	<u>9.41%</u>	<u>6.22%</u>	<u>5.09%</u>
<u>Rural</u>			
Población total 10 años o más	358.089	547.633	748.649
Analfabetos	102.026	107.744	109.938
Tasa analfabetismo	<u>28.48%</u>	<u>19.67%</u>	<u>14.68%</u>
Población hombres 10 años o más			
	186.423	286.577	393.240
Analfabetos	51.804	55.134	57.350
Tasa analfabetismo	<u>27.82%</u>	<u>19.24%</u>	<u>14.58%</u>
Población mujeres 10 años o más			
	171.666	261.056	355.409
Analfabetos	50.162	52.600	52.588
Tasa analfabetismo	<u>29.22%</u>	<u>20.15%</u>	<u>14.80%</u>

Si consideramos ahora a los analfabetos funcionales, definiendo como tales a los que no han llegado a aprobar el tercer grado de primaria, las cifras son obviamente superiores.

	<u>1950</u>	<u>1963</u>	<u>1973</u>
1. Población de 10 años y más	556.075	869.983	1.323.832
2. Población de 10 años y más sin ningún grado aprobado.	108.888	134.675	130.852
2/1 porcentaje	19.6	15.4	9.9
3. Población de 10 años y más con solamente 1° y 2° grado aprobado	143.287	170.458	160.556
3/1 porcentaje	25.8	19.6	12.1
4. Porcentaje de analfabetos funcionales	45.4%	35.0%	21.0%

El progreso mostrado con este indicador más exigente es notable. En el primer período intercensal el porcentaje de analfabetos funcionales se reduce en un 23 por ciento; en el segundo período, que es tres años más corto, la reducción del analfabetismo funcional alcanza al 40 por ciento.

#### B. Recursos destinados a la educación

El cuadro a vos presenta información acerca del gasto público en educación durante los años comprendidos entre 1958 y 1969. Se puede apreciar que este gasto no solamente es bastante alto, sino que incluso se incrementa intensamente durante el período. En efecto, prácticamente se cuadruplica.

Si consideramos este gasto en relación con el presupuesto nacional veremos que se eleva de un 24.5 por ciento en 1958 a un 35.0 por ciento en 1969. En otras palabras, mientras el presupuesto del gobierno central creció a un ritmo de 9.64 por ciento como tasa geométrica anual de crecimiento, la parte del mismo correspondiente a educación lo hizo a una tasa de 3.27 por ciento.

En las columnas siguientes del cuadro vemos los gastos públicos en educación en su relación con el producto interno bruto, y la evolución experimentada durante el período. En 1958 la proporción es del 13.8 por ciento, ascendiendo en 1969 al 16.6 por ciento. Este incremento es tanto más importante en cuanto al propio P.I.B., se ha duplicado en el período, creciendo a una tasa anual de 7.83 por ciento. Podemos concluir, entonces, que mientras el P.I.B se duplica, el gasto público se acrecienta en forma más acelerada y dentro del gasto público la cuota destinada a educación se incrementa ostensiblemente.

Dentro del presupuesto de educación el 71.8 por ciento está absorbido en 1958 por los salarios de los maestros, proporción que asciende al 72.4 en 1968.<sup>4/</sup> Esta cifra no revela bien el aumento del gasto en salarios de maestros; estos gastos se incrementan entre 1958 y 1965 a un ritmo anual de 8.9 por ciento, acelerándose el aumento a partir de ese año y alcanzando un crecimiento anual del 17.0 por ciento hasta 1968. Pero el incremento de los gastos en infraestructura física de la Universidad y del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que se crea en 1965, son tales que la proporción de los gastos corrientes en maestros sobre los gastos totales se altera muy moderadamente.

4/ Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972 y Planes del Sector Público. Tomo II, pág. 179. OFIPLAN.



Cuadro VI-2

COSTA RICA: PROPORCION DEL PRESUPUESTO DE GOBIERNO CENTRAL Y DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO QUE SE DESTINA A EDUCACION PUBLICA. 1969  
Miles de colones

Años	Gobierno Central			Producto bruto interno (4)	Gastos en Educación como porcentaje del producto bruto (5) (2/4)	
	Gastos de presupuesto en Educación (1)	Gastos totales de presupuesto (2)	Gastos Educ. como porcentaje de gasto total (3) (1/2)			
1958	83,7	342,1	24,5	2.466,1	13,8	
1959	92,7	351,5	26,4	2.572,2	13,6	
1960	104,4	376,1	27,8	2,766,7	13,6	
1961	114,4	408,2	27,3	2.919,9	13,6	
1962	134,5	473,7	28,4	3.174,4	14,9	
1963	140,4	477,4	29,4	3.464,0	13,8	
1964	148,9	531,2	28,0	3.599,0	14,7	
1965	172,8	569,5	30,3	3.949,9	14,4	
1966	197,1	657,7	30,0	4.242,7	15,5	
1967	231,1	747,6	30,9	4.595,3	16,2	
1968	251,1	790,8	31,8	5.063,9	15,6	
1969	329,8	941,8	35,0	5.653,9	16,6	

Fuente: Datos extraídos de OPTPLAN, Proyecciones del Desarrollo Económico y Social (1969-1972) y Torres, P., Oscar, Modelo para la cuantificación del sistema educativo costarricense.

El cuadro 3 que presentamos a continuación, nos proporciona información acerca de la distribución de los recursos y su evolución, entre los distintos niveles de enseñanza. La educación primaria absorbe gran parte del presupuesto educacional, aunque desciende del 81.68 por ciento al 73.75 por ciento entre 1960 y 1968. La razón de este alto porcentaje estriba en el carácter

Cuadro VI-3

GASTOS CORRIENTES DEL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA POR NIVELES. 1960-1968  
Miles de colones

Años	Total	Niveles Enseñanza			
		Primaria	Secundaria		Normal
			Académica	Profesional	
1960	74.603,1	60.938,4	12.066,4	768,5	829,8
1961	80.864,5	66.027,9	12.927,5	980,4	928,7
1962	89.585,6	73.159,2	13.975,3	1.370,0	1.081,1
1963	96.398,4	78.364,2	14.955,8	1.804,3	1.274,1
1964	105.866,5	84.657,0	17.380,7	2.283,1	1.545,7
1965	114.524,5	89.320,7	20.650,7	2.917,1	1.636,0
1966	137.355,4	103.608,8	27.821,4	4.129,5	1.795,7
1967	160.917,2	118.528,1	36.025,5	4.422,7	1.940,7
1968	195.827,5	144.437,7	40.414,7	8.013,4	2.961,7

Fuente: OFIPLAN, Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

gratuito y obligatorio de este nivel de enseñanza estipulado por la constitución, lo que compromete al Estado a destinar más de las tres cuartas partes del gasto total al nivel primario. El descenso del porcentaje orientado a la primaria se explica solamente por el incremento en los gastos en la secundaria, que constituyen un nivel de enseñanza en expansión. El volumen de gastos en este nivel casi se cuadruplica en los nueve años considerados y, en términos del porcentaje sobre los gastos totales, avanza del 17.20 por ciento al 24.73 por ciento. Dentro del nivel secundario se observa que el nivel

llamado académico se expande bruscamente (16.17 por ciento a 20.63 por ciento); sin embargo, el nivel profesional, que parte de standards muy bajos, se incrementa ostensiblemente en el período, al pasar del 1.03 por ciento al 4.09 por ciento.

El cuadro analizado permite concluir la existencia de una clara política educacional orientada a generalizar la instrucción en los niveles más elementales, política que se sustenta desde el siglo pasado, y que se intensifica a partir de 1949, con una orientación a ampliar la educación a nivel secundario. Esta política diríamos "de abajo hacia arriba" parece inalterada respecto de momentos anteriores; lo que sí acontece es que una vez cubierto en alto porcentaje la necesidad de instrucción básica, se vuelve preciso ampliar la capacidad de instrucción media.

Respecto de los gastos realizados hasta 1968 en educación superior presentamos el cuadro 4. Este nos muestra el financiamiento de la Universidad de Costa Rica en el plazo comprendido entre 1957 y 1968. Los ingresos corrientes se han multiplicado en tres veces y media, a una tasa de incremento anual del 11,8 por ciento. Como institución autónoma, posee un financiamiento diversificado, aunque en buena parte proveniente del Gobierno Central. En 1957 la participación del Gobierno Central alcanzaba al 72.10 por ciento, reduciéndose en términos que no son muy significativos en 1968 (69.56 por ciento). El financiamiento por ingresos tributarios alcanza en 1968 al 9.29 por ciento del total, siendo ese porcentaje equivalente al de 1957. El financiamiento por ingresos no tributarios se ha aumentado mucho pero en términos porcentuales ha disminuido del 17.60 por ciento al 15.28 por ciento.

Tomando en su conjunto el financiamiento total de la Universidad de Costa Rica en 1957, tenemos que corresponde al 9.69 por ciento de los gastos globales del sector público en educación. Este porcentaje se eleva al 12.17 por ciento en 1968.

En síntesis, la U.C.R. comienza a cobrar un peso cada vez más significativo en los planes educacionales del país. Este movimiento continuará en alza hasta que en 1973 se cree la segunda universidad del país, la Universidad Nacional de Heredia.

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es creado en 1965 y comienza a tener una importancia también creciente. Desde 1965 hasta 1968 los ingresos tributarios fueron su principal fuente de financiamiento (casi un 100 por ciento en 1965 y un 86.9 por ciento en 1968); en esta tributación el aporte de las empresas privadas es equivalente al 52.8 por ciento en 1965 y al 60.6 por ciento en 1968.

En general las fuentes de ingreso del INA son:

- a) El 1 por ciento de lo que todas las empresas particulares dedicadas a la industria, comercio, minería y servicios pagan en salarios, siempre que posean un capital no menor de ₡ 50.000 y empleen menos de 10 trabajadores;
- b) Una subvención del poder ejecutivo equivalente a un millón de colones anuales durante un período de cinco años;

Cuadro VI-4

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA. INGRESOS CORRIENTES, 1957-1968  
(Miles de colones)

DETALLE	1968	1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957
INGRESOS CORRIENTES	32.789,2	28.428,5	22.077,4	19.361,4	19.135,8	15.535,8	13.542,0	11.825,0	13.265,8	11.182,7	10.430,6	9.625,3
1. Ingresos Tributarios	3.046,7	4.450,4	2.013,4	2.100,7	2.343,6	1.442,7	974,6	776,0	1.238,2	1.197,6	1.151,9	931,0
2. Ingresos No Tributarios	5.011,4	4.372,1	3.624,5	3.067,0	2.940,8	2.197,0	1.893,6	1.939,3	1.637,5	1.413,3	1.968,3	1.694,3
Por servicios	3.410,2	2.544,3	2.397,4	1.842,7	1.831,5	1.164,3	1.011,5	892,1	717,0	684,5	612,3	707,0
De la propiedad	877,8	1.051,1	479,3	690,2	620,2	572,1	479,5	469,2	446,9	267,3	351,9	406,4
Renta de lotería	608,8	569,7	506,6	455,2	397,3	411,8	362,8	365,3	383,1	345,0	365,2	307,7
Otros	114,6	107,0	241,2	78,9	91,8	48,8	39,8	212,7	90,5	116,5	638,9	273,2
3. Transferencias	24.731,1	19.606,0	16.439,5	14.193,7	13.851,4	11.896,1	10.673,8	9.109,7	10.390,1	8.571,8	7.310,4	7.000,0
Del Gobierno Central	22.810,5	18.264,8	15.498,9	13.214,3	12.495,3	11.552,1	10.452,5	8.892,0	10.096,7	8.424,9	7.288,5	6.939,9
De Instit. Públicas	38,5	13,6	10,0	-	13,0	-	-	27,0	-	73,7	-	25,0
Otras	1.882,1	1.327,6	930,6	979,4	1.343,1	344,0	221,3	190,7	293,4	73,2	21,9	35,1

Fuente: OFIPLAN. Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

- c) El 1 por ciento de lo que pagan en planillas de sueldos y salarios todas las instituciones autónomas y semi-autónomas, siempre que esta planilla exceda la suma de ₡ 500.000;
- d) Otros ingresos directos.

De esta manera se está fomentando fuertemente la formación de una fuerza de trabajo más capacitada y especializada. Antes de la formación del INA, y a partir de 1960 existía una Oficina de Capacitación Social y Aprendizaje, que funcionaba adscrita al Ministerio del Trabajo y Bienestar Social. Luego, en 1971 se crea el Instituto Tecnológico de Costa Rica, como una Institución de enseñanza e investigación en Tecnología. Está formado para proporcionar una instrucción tecnológica más desarrollada que la que se imparte en el INA.

### C. Demanda de educación

La educación en Costa Rica tiene un grado de cobertura bastante aceptable en todos sus niveles, mostrando progresos de consideración en el período en estudio. Se estima que en 1973 ha logrado una incorporación a la enseñanza primaria del 94 por ciento de la población en edad escolar (6-12 años). La educación media acoge al 41 por ciento de la población comprendida entre los 13 y 18 años. Por último, la educación superior atiende al 10 por ciento de la población de 19 a 25 años.<sup>5/</sup>

Desgraciadamente, no tenemos a mano información para verificar y desagregar estas cifras hasta 1973. Nos contentaremos con una cierta profundización del tema en el período anterior a 1968, para el cual sí existe información de fácil acceso.

<sup>5/</sup> Bermúdez, Vera Y Gómez, Miguel, op.cit.

El cuadro 5, nos muestra la evolución de la matrícula desde 1958 hasta 1968, según el nivel de enseñanza para las instituciones del sector público. El universo total de alumnos incorporados al sistema educativo prácticamente se duplica entre los años comprendidos; crece aumentándose al ritmo de una tasa geométrica del 6.54 por ciento anual. En el total de la matrícula del sistema se destaca la enseñanza primaria que constituye en 1958 el 86.8 por ciento del total y en 1968 el 81.5 por ciento. A la primaria le sigue en importancia la secundaria académica, que representa en 1958 el 8.9 por ciento de la matrícula total, creciendo hasta alcanzar el 12.0 por ciento en 1968. Dentro de la secundaria, la profesional se incrementa muy rápidamente en el período, alcanzando en 1968 la suma de 6.093 alumnos contra 195 que presenta en 1958. La matrícula universitaria se incrementa a un ritmo similar a la secundaria pero a niveles considerablemente más bajos; en 1958 representa el 1.6 por ciento del total del sistema educativo del país, ascendiendo en 1968 al 2.4 por ciento del mismo. Por último, existe un crecimiento también significativo de las matrículas en las escuelas normales, especial y profesionales, aunque el peso sobre el total es todavía muy bajo. Dentro de los niveles que nos presenta el cuadro tenemos, por último, que la pre-primaria se muestra bastante estancada; probablemente en el sector privado este tipo de escuelas muestran un dinamismo mayor.

La importancia de la enseñanza primaria aconseja un análisis más detenido de su evolución. Para esto consideramos la matrícula en relación a la demanda real de educación expresada en la población en edad escolar. El cuadro 6 nos reúne los datos desde 1957 hasta 1968. Ahí se muestra que, a pesar

Cuadro VI-5

## SISTEMA EDUCATIVO: MATRICULA INICIAL TOTAL DE INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO

Año	Total	Pre-pri- maria	Primaria	SECUNDARIA		Normal	Espe- cial	Formac. Profe- sional <sup>a/</sup>	Universi- taria <sup>b/</sup>
				Acadé- mica	Profe- sional				
1968	393,022	6,021	320,282	47,036	6,093	1,921	760	1,578	9,331
1967	400,856	5,478	305,481	42,487	4,019	1,431	764	1,007	7,189
1966	339,680	5,209	286,307	37,187	3,788	1,317	752	1,062	6,058
1965	319,748	4,950	272,666	31,179	3,111	1,224	621	173	5,824
1964	296,748	4,516	254,510	27,672	2,314	1,302	565	-	5,560
1963	278,119	4,366	239,464	25,395	1,825	1,273	471	-	5,325
1962	256,613	4,346	221,074	23,633	1,276	993	448	-	4,843
1961	236,296	4,493	203,146	22,371	897	833	372	-	4,184
1960	224,638	4,382	193,679	20,987	679	755	328	-	3,828
1959	209,089	4,106	180,642	19,327	337	700	305	-	3,672
1958	195,672	4,196	169,857	17,393	195	678	282	-	3,111

Fuente: OFIPLAN, Previsiones de Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

<sup>a/</sup> Matrícula del INA.<sup>b/</sup> Suma de la matrícula por escuelas difiere del número de alumnos porque algunos tienen más de una carrera..



## Cuadro VI-6

ENSEÑANZA PRIMARIA: POBLACION TOTAL EN EDAD ESCOLAR Y MATRICULA INICIAL  
DE 6 A 12 AÑOS Y DE OTRAS EDADES, 1957-1968

AÑO	Estimación población en edad escolar <sup>a/</sup> (1)	ESTUDIANTES DE 6 A 12 AÑOS			% poblac. edad esc. matricul. en prima- ria (2/1) (5)	ESTUDIANTES EN OTRAS EDADES		
		Total	Sector Público	Sector Privado		Total	Sector Público	Sector Privado
		(2)	(3)	(4)		(6)	(7)	(8)
1957	183.788	147.693	140.534	7.159	80.4	20.429	19.692	737
1958	194.708	154.488	147.051	7.437	79.3	23.725	22.806	919
1959	207.378	167.389	159.969	7.420	80.7	21.375	20.673	702
1960	220.510	181.141	172.788	8.353	82.2	21.660	20.891	769
1961	235.510	190.582	182.064	8.518	80.9	21.767	21.082	685
1962	254.673	206.656	197.859	8.797	81.2	23.964	23.215	749
1963	272.375	222.817	213.692	9.125	81.8	26.529	25.772	757
1964	282.853	234.399	225.884	8.515	82.9	29.303	28.626	677
1965	293.731	250.602	240.826	9.776	85.3	32.608	31.840	768
1966	305.020	250.602	252.588	9.084	85.8	34.386	33.719	667
1967	316.751	277.756	268.468	9.288	87.7	37.515	36.809	706
1968	328.937	292.608 <sup>b/</sup>	282.686 <sup>b/</sup>	9.922 <sup>b/</sup>	88.9	38.566 <sup>b/</sup>	37.960 <sup>b/</sup>	606 <sup>b/</sup>

Fuente: OFIPLAN, Previsiones de Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

<sup>a/</sup> Población de 6 a 12 años.<sup>b/</sup> Datos preliminares.

del incremento de la población en edad escolar, la matrícula aumenta en su porcentaje de población atendida. Observamos una rápida expansión del porcentaje de población en edad escolar matriculada a partir de 1963. Si cotejamos estas cifras con la columna de la estimación de la población en edad escolar, veremos que a partir de ese año (1963) se produce un descenso en el ritmo de crecimiento; entre 1957 y 1963 esta población crece al 6.8 por ciento anual, bajando la tasa al 3.8 por ciento entre 1963 y 1968. Por otra parte, el número de estudiantes matriculados aumenta más rápidamente de 1963 a 1968 (7.1 por ciento anual) que lo que se muestra entre 1957 y 1963 (5.6 por ciento anual). Esto hace que a partir de 1963 el porcentaje de la población en edad escolar matriculada aumente del 81.8 por ciento (1963) al 88.9 por ciento (1968). Por lo tanto, la cifra apuntada al comienzo de este párrafo (94 por ciento) puede haber sido alcanzada en 1973.

El mismo cuadro contrasta la dinámica de crecimiento del sector público y del sector privado; este último se incrementa en forma bastante lenta. También resulta interesante señalar que la matrícula en enseñanza primaria de estudiantes de edades superiores a los 12 años, manifiesta un crecimiento alto, aunque inferior al de la matrícula de la población considerada como en edad escolar. Mientras ésta se aumenta en un 98.11 por ciento en el período, aquélla se incrementa en un 88.76 por ciento. También se puede comprobar que el sector privado no tiene ninguna significación para el país.

Resulta bastante interesante observar, ahora, la retención del sistema educativo entre 1962 y 1968. El cuadro 7 nos presenta la información correspondiente. Allí vemos que del total de alumnos que iniciaron la primaria en 1957, llegó al último grado un porcentaje equivalente al 31 por

ciento en el sector público y al 38.4 por ciento en el privado. El ascenso del sector público es muy impresionante, llegando a igualar el porcentaje de retención del sector privado en 1963-1968, en un nivel bastante alto del 49.2 por ciento. Es interesante destacar el incremento en la retención que se observa a partir de los años 1964 y 1965. En términos generales y para el período considerado (1962-1968), la retención de la enseñanza primaria mejora en este concepto a razón de un 3.03 por ciento anual. Para esto ha sido muy importante la eliminación de las escuelas incompletas que existían a nivel rural. Esta eliminación hizo que el porcentaje de escuelas completas sobre el total de escuelas ascendiera del 31 por ciento en 1962 al 85 por ciento en 1968. El avance es bastante apreciable.

La deserción escolar en el transcurso de un mismo año también ha sido reducida en nuestro período. En el sector público se ha logrado disminuir esta deserción de un 7.5 por ciento al 4.8 por ciento entre 1957 y 1968; en el sector privado el descenso ha sido aun mayor y va del 11.1 por ciento al 3.8 por ciento.

Lo mismo se observa con respecto a los alumnos aprobados. El porcentaje en el sector público sube del 75.8 por ciento al 85.7 por ciento en el período. En el sector privado el ascenso es del 79.0 por ciento al 91.6 por ciento.

Otra información que resulta valiosa para comprender la política educacional del Estado en el período estudiado es la relativa a la evolución del porcentaje de profesores titulados. Este porcentaje se eleva del 21.8 por ciento en 1957 al 79.7 por ciento en 1967 para el sector público, siendo el cambio del sector privado de un 30 por ciento a un 63.3 por ciento. Esto

Cuadro VI-7

EDUCACION PRIMARIA: RETENCION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LOS  
SECTORES PUBLICO Y PRIVADO, 1962-1968

Años	Grado	SECTOR PUBLICO		SECTOR PRIVADO		% retención total
		Matric. inicial	% retención <sup>*/</sup>	Matric. inicial	% retención <sup>*/</sup>	
1963	I	67.906		2.476		
1968	VI	33.407	49.2	1.218	49.2	49.2
1962	I	66.613		2.444		
1967	VI	30.162	45.3	1.167	47.7	45.4
1961	I	60.360		2.283		
1966	VI	26.866	44.5	1.039	45.5	44.5
1960	I	60.428		2.444		
1965	VI	23.990	39.7	1.205	49.3	40.0
1959	I	55.769		2.374		
1964	VI	20.644	37.0	829	34.9	36.9
1958	I	52.892		2.721		
1963	VI	18.306	34.6	1.074	39.5	34.8
1957	I	51.627		2.574		
1962	VI	16.019	31.0	988	38.4	31.4

Fuente: OFIPLAN, Previsiones de Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

<sup>\*</sup> Matricula inicial del último grado expresada como porcentaje de la matrícula inicial del primer grado seis años atrás.

refleja un interesante esfuerzo del sector público. Los diferenciales son algo significativos entre zonas urbanas y zonas rurales. Para el sector público el porcentaje de titulados es en 1959 del 60.2 por ciento en las zonas urbanas y de 21.9 por ciento en las zonas rurales. La situación se modifica en 1967 llegando a alcanzar la cifra de 83.9 por ciento en las zonas urbanas y de 76.3 por ciento en las rurales. Esto implica un gran esfuerzo de dotación de personal idóneo a las zonas rurales. Es de notar que en 1967 el número de escuelas oficiales en las zonas rurales es de 5.880, mientras que las mismas en las zonas urbanas es de 4.753, lo que hace resaltar aun más el éxito alcanzado. Las escuelas privadas tienen en 1959 un 50.6 por ciento de profesores titulados en las zonas urbanas y un 11.6 por ciento en las rurales, la situación en 1967 es de 65.9 por ciento y 55.6 por ciento respectivamente. En ese año existen 367 escuelas privadas en zonas urbanas y 126 en zonas rurales.

Respecto de la enseñanza secundaria se puede ver el cuadro 8 que establece relación entre la demanda potencial por educación secundaria, entendida como el número de personas que han terminado el año anterior la educación primaria y la capacidad del sistema para incorporar a los estudiantes a la educación secundaria. Entre los años 1961 y 1968 la demanda aumenta en un 146.21 por ciento. La matrícula del primer año aumenta en el período sólo en 112.24 por ciento. La gran ampliación de la educación primaria impone tal ritmo de crecimiento para la secundaria, que ésta no puede incrementarse en iguales términos. Sin embargo, el problema no puede entenderse como simple incapacidad del sistema para acoger a los graduados de primaria; seguramente la deserción escolar al terminarse el primer ciclo debe ser el factor más

Cuadro VI-8

COSTA RICA: ENSEÑANZA SECUNDARIA ACADEMICA Y PROFESIONAL, COLEGIOS PUBLICOS Y PRIVADOS.<sup>a/</sup>  
 RELACION DE MATRICULA INICIAL DE PRIMER AÑO CON LA FINAL DE 6º GRADO DE PRIMARIA  
 EN EL PERIODO INMEDIATO ANTERIOR, 1961-1968

AÑOS	GRADUADOS DE PRIMARIA (1)	MATRICULA INICIAL DE 7º AÑOS			PORCENTAJES		
		Total (2)	Académica (3)	Profesional (4)	(2/1)	(3/1)	(4/1)
1968	34.630	22.608	20.816	1.792	74.5	68.6	5.9
1967	30.345	20.181	19.253	928	75.5	72.1	3.4
1966	26.711	19.035	17.557	1.478	80.3	74.1	6.2
1965	23.702	16.108	14.694	1.414	80.0	72.9	7.0
1964	20.144	14.278	13.205	1.073	79.5	73.5	6.0
1963	17.961	12.975	12.042	933	81.8	75.9	5.9
1962	15.870	11.439	10.772	667	81.3	76.6	4.7
1961	14.065	10.652	10.152	500	84.0	80.1	3.9

Fuente: OFIPLAN, Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

a/ Solamente se tiene el dato de los colegios profesionales públicos.

Cuadro VI-9

COSTA RICA: ENSEÑANZA SECUNDARIA ACADEMICA, MATRICULA INICIAL,  
 CENTROS DE ENSEÑANZA Y PERSONAL DOCENTE, 1957-1968

AÑOS	MATRICULA INICIAL			PERSONAL DOCENTE			CENTROS ENSEÑANZA		
	Total	Oficial	Partic.	Total	Oficial	Part. <sup>a/</sup>	Total	Ofic.	Partic.
1968	55.732	47.036	8.696	n.d.	2.040	n.d.	97	57	40
1967	53.697	42.487	11.210	n.d.	1.777	n.d.	99	56	43
1966	47.823	37.187	10.636	n.d.	1.656	n.d.	91	49	42
1965	41.118	31.179	9.939	1.931	1.359	572	85	42	43
1964	36.530	27.672	8.858	n.d.	n.d.	n.d.	79	37	42
1963	33.622	25.395	8.227	n.d.	1.203	n.d.	76	34	42
1962	31.250	23.633	7.617	1.411	979	432	76	34	42
1961	29.226	22.371	6.855	n.d.	897	n.d.	68	33	35
1960	27.491	20.987	6.504	1.229	865	364	63	33	30
1959	25.731	19.327	6.404	n.d.	818	n.d.	60	31	29
1958	23.154	17.393	5.761	n.d.	902	n.d.	55	30	25
1957	19.434	14.085	5.349	n.d.	743	n.d.	47	26	21

Fuente: OFIPLAN, Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972.

a/ El dato referente a 1960 fue tomado de CSUCA/ op.cit., cuadros N°s. A-97 y A-98, pág. 173.

importante, dado que la secundaria no es gratuita. Este factor debe explicar el descenso en el porcentaje de matriculados a la secundaria respecto de la llamada "demanda potencial" que no puede ser considerada como real. Sin embargo, resulta interesante comprobar cómo aumenta la matrícula en el área profesional.

El cuadro 9 ofrece un panorama del desarrollo de la educación secundaria. Allí se incluye la matrícula inicial en los distintos grados. Casi llega a triplicarse en los años considerados, siendo el ascenso más importante en el sector oficial, que aumenta en un 234 por ciento contra un 62 por ciento del sector privado. Teniendo en cuenta la amplitud del incremento del alumnado, la cifra de 18.95 alumnos por profesor asciende a 28.96, lo cual es aceptable. Si nos detenemos en el aumento del número de Centros de enseñanza a nivel oficial vemos que éstos se duplican. De esta manera, la dotación de maestros por centro aumenta de 23.05 a 35.78. En el sector privado el fenómeno no puede observarse en su evolución en el período. Los datos nos permiten señalar que en 1960 existen 12.13 maestros por escuela y 17.86 alumnos por maestro, llegándose en 1965 a la cifra de 13.30 maestros por escuela y a 17.37 alumnos por maestro. La relación es sin duda más favorable en los establecimientos privados, que se revelan al mismo tiempo, bastante más pequeños que los oficiales. Esto no anula el esfuerzo educativo oficial que resulta, sin duda, muy superior al privado.

Si observamos ahora la retención que muestra el sistema, veremos una evolución entre los años para los cuales se dispone de datos. Siendo el ciclo secundario de cinco años, podemos apreciar que de los alumnos matriculados en

1960 al primer año llega un 31.4 por ciento al quinto y último año de la secundaria en 1964. La situación se va acentuando paulatinamente hasta la promoción de 1963-1967 que llega a un 43.6 por ciento de retención. La promoción del año siguiente (1964-1968) revela un notorio descenso, llegando a 35.1 por ciento. Algo similar ocurre en el sector privado: el porcentaje de retención se aumenta entre los mismos años (1964-1967) de un 55.7 por ciento a un 61.8 por ciento produciéndose un violento descenso en el año siguiente, que llega a un nivel inferior del de 1964 (40.5 por ciento).<sup>6/</sup>

Respecto de la deserción por cada año se puede apreciar un notable aumento entre los años 1957 y 1968. En 1957 se registra un porcentaje de deserción equivalente al 10.0 por ciento, que se eleva en forma muy irregular hasta mostrar un nivel de 15.3 por ciento en 1968. Entre 1957 y 1964 se eleva paulatinamente. Luego baja del 15.8 por ciento al 11.4 por ciento entre 1964 y 1965, para elevarse nuevamente al 14.9 por ciento en 1967 y al 15.3 por ciento en 1968. En el sector privado la deserción, en vez de aumentar, disminuye en el período considerado. En 1957 a 1964 ha disminuido sistemáticamente bajando del 13.0 por ciento al 8.0 por ciento, para luego ascender hasta un 10 por ciento en el año 1967.

Al tomar datos similares respecto de la educación secundaria profesional, se observa que el porcentaje de deserción disminuye notablemente. Entre 1957 y 1965 desciende de 16.1 por ciento a 7.5 por ciento, para luego remontar al

<sup>6/</sup> Si consideramos a los repitentes que se gradúan de secundaria en un lapso de tiempo mayor que los cinco años, el porcentaje de retención entre 1964 y 1972 alcanza al 47 por ciento en el sector público. Cf. Estadísticas del sistema educativo costarricense. El mismo cálculo para la primaria arroja una cifra del 63 por ciento.



10.3 por ciento en 1967. Lo mismo acontece con el porcentaje de aprobados sobre el total de matriculados: de un 50.3 por ciento de aprobados en 1957 se llega a un 59.6 por ciento en 1967. Respecto de la retención escolar en la secundaria profesional, la promoción de 1960-1964 retiene al final solamente un 26.8 por ciento de los matriculados. Los progresos son claros, mostrando la promoción de 1963-1967 una retención del 38.0 por ciento. El nivel es inferior al que registra la secundaria académica; sin embargo, los progresos realizados por este sector son superiores.

El cuadro 10 nos muestra la evolución en la formación del personal docente que se imparte tanto en la Universidad de Costa Rica como en las Escuelas Normales del país. Mientras el aumento en la matrícula de educadores para la segunda enseñanza es muy intenso, subiendo de un número de 43 a 1.226, el incremento de los aspirantes a maestros es comparativamente bajo. Las matrículas suben de 867 en 1957 a 1.443 en 1968.

#### D. La elevación de los niveles educativos

Por último, si queremos evaluar el grado en que la población de Costa Rica ha elevado su nivel educacional durante los últimos años, veremos que los resultados son realmente positivos.

Nos interesa aquí percibir el margen de aumento general de la educación en el país. Para esto consideramos el contingente que ha logrado aprobar la primaria completa (6 años), suponiendo que al transponer ese umbral se encuentra capacitado para obtener cargos de mejor remuneración y accede a un mínimo nivel cultural. Suponemos que este fenómeno de la elevación general de la educación actuará sobre los factores de comportamiento reproductivo.

Cuadro VI-10

EDUCACION SUPERIOR: MATRICULA INICIAL EN ESCUELAS NORMALES Y ESCUELA DE  
PEDAGOGIA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

AÑOS	TOTAL	ESCUELAS NORMALES			U. de COSTA RICA		TOTAL
	Enseñan. Primaria	Heredia	San Ramón	Liberia	Enseñan. Primaria	Enseñan. Secund.	Enseñan. Secund.
1960	1.433	n.d.	n.d.	n.d.	45	693	1.226 <sup>a/</sup>
1967	1.507	961	274	196	76	544	544
1966	1.423	986	167	164	106	417	417
1965	1.343	941	139	144	119	386	386
1964	1.458	1.020	151	131	156	372	372
1963	1.457	1.045	146	827	184	485	485
1962	1.190	351	90	52	197	326	326
1961	1.044	705	53	75	211	238	238
1960	975	631	56	68	220	179	179
1959	908	601	65	34	208	133	133
1958	838	584	56	38	160	152	152
1957	867	526	69	73	199	43	43

Fuente: Ministerio de Educación Pública, Depto. de Investigación y Estadística,  
Universidad de Costa Rica, Estadística Universitaria, 1965-1966, 1965-1964.

a/ Incluye 533 alumnos de la Normal Superior.

El cuadro 11 nos proporciona la información para el país, según sectores urbano y rural y según sexo. Allí vemos que para el conjunto del país el porcentaje que ha pasado el umbral de los 6 años de primaria aumenta en algo más de dos tercios pasando de 17.15 por ciento a 28.75 por ciento. Este incremento es más débil en las zonas urbanas, que muestran en 1963 una cifra

mayor, pero es muy intenso en las zonas rurales. Allí el cambio es más que significativo (11.76 por ciento a 27.86 por ciento). El nivel educacional, según el patrón con que lo estamos midiendo, llega casi a nivelarse entre zonas urbanas y rurales en 1973. El esfuerzo en las áreas rurales es tanto más grande, cuanto que ellas contienen volúmenes de población superiores, la cual se encuentra territorialmente más dispersa. En 1963 la población rural constituye el 62 por ciento disminuyendo en 1973 al 55 por ciento del total.

Si observamos los diferenciales según sexo, vemos que aun con este indicador más exigente que los habituales (alfabetismo), prácticamente éstos no existen. La única diferencia importante, tanto entre los hombres como entre las mujeres, está dada por la localización en la zona urbana o la rural.

Cuadro VI-11

POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS Y POBLACION CON 6° DE PRIMARIA APROBADO  
SEGUN SECTORES URBANO Y RURAL Y SEGUN SEXO. 1963-1973

	1963			1973		
	Población 15 años y +	6° Primar. Aprobado	Porcen- taje	Población 15 años y +	6° Primar. Aprobado	Porcenta- je
Total C.R.	699.609	119.963	17.15	1.047.318	301.129	28.75
C.R. Urbano	266.351	69.031	25.92	470.820	140.533	29.85
C.R. Rural	433.258	50.932	11.76	576.498	160.596	27.86
C R. Hombres	346.199	58.460	16.89	519.719	149.814	28.83
C.R. Mujeres	353.410	61.503	17.40	527.599	151.315	28.68
Hombres Urbano	118.394	31.623	26.71	215.268	64.872	30.14
Hombres Rural	227.805	26.837	11.78	304.451	84.942	27.90
Mujeres Urbano	147.957	37.408	25.28	255.552	75.661	29.61
Mujeres Rural	205.453	24.095	11.73	272.047	75.654	27.81

Fuente: Censos de Población, 1963-1973.

En el cuadro 12 presentamos la misma información para las provincias de Costa Rica, sin introducir ahora la distinción entre las áreas urbanas y rurales. Allí confirmamos la inexistencia de diferencias de significación entre hombres y mujeres en todas las provincias. Mientras en San José la ventaja es levemente favorable a las mujeres, en Cartago, Heredia y Limón la situación es inversa. El fenómeno de la migración femenina y su selectividad puede estar desfavoreciendo a las provincias expulsoras en términos de un leve descenso del nivel educativo global de las mujeres.

El cuadro nos revela el extraordinario avance educativo de las provincias más rezagadas en 1963. En ese año las diferencias entre provincias oscilan entre el 9.49 por ciento y el 22.26 por ciento de la población con sexto primaria aprobado. La provincia más atrasada es Puntarenas, seguida de Guanacaste; y la más adelantada, Heredia, seguida de San José. Las tres restantes presentan valores intermedios. La situación cambia en 1973 en el sentido de un ascenso generalizado que se muestra particularmente intenso en las provincias más atrasadas. La provincia de Cartago, que posee una parte de su territorio en la meseta central y otra parte fuera de ella, se coloca en el primer lugar del país, pasando de 16.30 por ciento a 32.20 por ciento y ganando 15.87 puntos. Sin embargo, el avance mayor lo registra la provincia de Guanacaste (16.08 puntos) al subir de una posición muy baja y alcanzar el nivel de Alajuela y Limón, a sólo cuatro puntos de San José. Por su parte, las provincias de Alajuela, Limón y Puntarenas mejoran bastante su situación anterior, con lo que resulta una considerable nivelación del nivel educativo en Costa Rica. En el año de 1973 las diferencias, que antes eran de 12.72 puntos entre los valores máximos y los mínimos, se reducen a sólo 8.73 puntos. Aun más, este

Cuadro VI-12

POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS Y POBLACION CON 6° DE PRIMARIA APROBADO  
SEGUN SEXO Y PROVINCIAS, 1963-1973

Provincias	Población 15 años y más		Población 6° Prima- ria Aprobado		2/1 x 100	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973
San José	267.249	411.086	60.654	126.252	21.96	30.71
Hombres	124.415	193.275	28.058	58.950	22.55	30.50
Mujeres	142.834	217.811	32.596	67.302	22.82	30.90
Alajuela	123.433	178.748	16.549	47.210	13.41	26.41
Hombres	61.198	89.507	8.099	23.694	13.23	26.47
Mujeres	62.235	89.241	8.450	23.516	13.58	26.35
Cartago	79.625	111.160	13.006	35.796	16.33	32.20
Hombres	40.683	56.193	6.677	18.480	16.41	32.89
Mujeres	38.942	54.967	6.329	17.316	16.25	31.50
Heredia	46.057	78.548	10.251	24.683	22.26	31.42
Hombres	22.192	38.692	5.104	12.519	23.00	32.36
Mujeres	23.859	39.856	5.147	12.164	21.57	30.52
Guanacaste	68.340	91.639	6.868	23.949	10.05	26.15
Hombres	34.957	46.887	3.501	12.420	10.02	26.49
Mujeres	33.383	44.752	3.367	11.529	10.09	25.76
Puntarenas	79.218	113.542	7.516	26.652	9.49	23.47
Hombres	43.317	60.458	4.241	14.364	9.79	23.76
Mujeres	35.901	53.084	3.275	12.288	9.12	23.15
Limón	35.688	62.595	5.119	16.587	14.34	26.50
Hombres	19.436	34.707	2.780	9.387	14.30	27.05
Mujeres	16.251	27.888	2.339	7.200	14.39	25.82

Fuente: Censos de Población, 1963-1973.

ascenso, recordamos, se verifica en todas las provincias, incluso en las de valo-  
res altos, con lo cual puede concluirse que la situación es más que halagüeña  
en el período.

Dado que nos interesa particularmente perseguir el nivel educativo de las mujeres de Costa Rica, con la consecuente capacitación para el trabajo y acceso a nuevos patrones culturales que involucra, habría que estudiar la evolución del porcentaje de ellas que logra aprobar no sólo la primaria, sino también el nivel medio de secundaria (3<sup>er</sup> grado) y el nivel de secundaria completa.

La información resumida la tenemos en el cuadro 13. Respecto del porcentaje de mujeres que ha accedido a la primaria completa se reproduce la información ya presentada y comentada, con el único agregado de incorporar el progreso registrado entre 1950 y 1963. Resulta notable que el avance más grande se registra entre 1963 y 1973. En el período intercensal anterior (13 años) el progreso para Costa Rica es de 5.51 puntos, mientras que en el último (10 años) asciende a 9.30 puntos. La diferencia entre los períodos es más grande en las provincias atrasadas tales como Guanacaste, Puntarenas y Limón. En el primer período ganan 4.84, 1.76 y 0.87 puntos respectivamente, mientras que en el segundo suben 13.78, 12.31 y 9.05 puntos. Estos datos confirman que el progreso educativo a nivel de primaria completa se verifica en la última década, siendo el avance anterior bastante débil.

Si tomamos en cuenta el porcentaje de mujeres que alcanzan el tercer grado de secundaria, aunque éste parte de valores considerablemente más bajos, muestra un progreso aun mayor.<sup>7/</sup> Los valores más altos se encuentran en San José y, bastante más distanciado, Heredia. Los más bajos están en Guanacaste, Puntarenas y Limón. Nuevamente el progreso es mayor en el segundo

<sup>7/</sup> Para comprobar el ritmo de crecimiento del porcentaje que aprueba primaria con el porcentaje que aprueba tercero de secundaria, no se pueden comparar los puntos ganados sino el porcentaje de crecimiento. En el primer caso tenemos un crecimiento del 48 por ciento y 55 por ciento para ambos períodos. En el segundo caso el crecimiento es de 60 por ciento y 93 por ciento respectivamente.

período que en el primero. En San José y Heredia el alza es de 1.19 y 0.94 puntos en un caso y de 2.57 y 2.37 en el segundo caso. En Guanacaste, Puntarenas y Limón se ganan 0.83, 0.43 y 0.78 puntos entre 1950 y 1963, mientras que el ascenso es de 1.90, 1.48 y 1.96 puntos entre 1963 y 1973. Sin embargo, en el nivel educativo que estamos considerando, aunque el progreso de la última década es grande, los diferenciales entre las provincias se mantienen importantes. San José alcanza en 1973 un 6.40 por ciento de mujeres con tercero de secundaria aprobado, mientras que Puntarenas llega sólo a un 2.61 por ciento. Por lo tanto, la nivelación apuntada respecto de la primaria completa no se registra a un nivel superior de educación.

Al observar el porcentaje de mujeres que tienen aprobada la secundaria completa, no se encuentran cambios de significancia respecto de las que aprobaron sólo el tercer grado. Esto permite concluir que la deserción escolar, es anterior al tercero de secundaria. Las mujeres que alcanzan esta meta terminan el ciclo. Por esto, los porcentajes de mujeres con estudios completos son a grosso modo superiores a los de aquéllas que franquearon el umbral del tercer año. Esto acontece en San José, Cartago, y Heredia. En el resto de las provincias, comprendiendo Alajuela que tiene cantones bastante atrasados, la deserción antes de terminar la secundaria es mayor.

Por último, nos inquieta averiguar el grado en que se prolonga el período escolar de las mujeres, pensando en que este fenómeno podría atrasar la nupcialidad y de esa manera contribuir a un descenso de la fecundidad. Para esto hemos considerado a las mujeres de 15-19 años y a las de 20-24 años, (cuadro 14) observando el número de ellas que asiste a centros de enseñanza

Cuadro VI-13

NIVEL EDUCACIONAL EN AÑOS APROBADOS DE LAS MUJERES DE 15-45 AÑOS  
SEGUN PROVINCIAS, 1950-1963-1973

Provincias	Porcentaje Aprobado Primaria			Porcentaje Aprobado Tercera Secundaria			Porcentaje Aprobado Secundaria		
	1950	1963	1973	1950	1963	1973	1950	1963	1973
Costa Rica	11.47	16.98	26.28	1.52	2.44	4.71	1.45	2.49	5.22
San José	16.36	22.32	28.19	2.62	3.83	6.40	2.87	4.13	7.95
Alajuela	7.04	13.24	24.61	0.73	1.63	3.62	0.45	1.28	3.20
Cartago	9.42	15.90	28.51	1.11	1.50	3.90	0.72	1.84	4.19
Heredia	14.42	22.29	29.13	1.41	2.35	4.67	1.13	2.50	6.24
Guanacaste	5.03	9.87	23.65	0.44	1.27	3.17	0.27	0.99	2.18
Puntarenas	7.14	8.90	21.21	0.70	1.13	2.61	0.49	0.81	1.99
Limón	12.73	13.66	22.71	0.69	1.47	3.43	0.64	1.19	3.31

Fuente: Censos de Población, 1950, 1963 y 1973.

regular (primaria, secundaria, universitaria). Desgraciadamente la información para las provincias está disponible sólo para 1950 y 1973, lo que nos limita el análisis. Sin embargo, a nivel nacional se puede observar un crecimiento importante en ambos períodos, que se intensifica en el último. Para las mujeres de 15 a 19 años el avance es de 12.05 puntos entre 1950 y 1963 y de 16.50 puntos entre 1963 y 1973. Las mujeres de 20 a 24 años suben 3.71 en el primer período y 9.72 puntos en el segundo período. Otras fuentes nos indican que en 1960 sólo el 2.59 por ciento de las mujeres de 20 a 24 años asistía a la universidad, mientras que el porcentaje se eleva al 8.16 por ciento en 1972.<sup>8/</sup>

8/ América en Cifras 1974. El dato aquí proporcionado ha sido relacionado con el número de mujeres de la edad correspondiente.



Puesto que no tenemos información para 1963 a niveles provinciales, vamos a suponer que dentro del período global (1950-1963) se reproduce el ritmo de crecimiento de Costa Rica que es diferencial en los dos períodos: 35 por ciento entre 1950-1963 y 65 por ciento entre 1963-1973. El mayor nivel de asistencia para las mujeres de 15-19 años se da en Heredia y en San José, alcanzando en promedio un progreso de alrededor de 30 puntos, de los cuales 12 son atribuibles a 1950-1963 y 18 a 1963-1973. Los niveles más bajos se encuentran en 1950 en Cartago, Puntarenas y Guanacaste, encontrándose Limón en el puntaje nacional y solamente Heredia y San José por encima. La situación varía en 1973 al progresar más rápidamente Cartago, quedando rezagadas las provincias de Puntarenas, Limón y Guanacaste. En términos absolutos el mayor avance se produce en Heredia y San José (33.08 y 30.71 puntos entre 1950 y 1973). Puntarenas y Limón ganan sólo 11.51 y 19.88 puntos en el período. Sin embargo, en términos relativos parece más interesante el progreso experimentado por estas dos últimas provincias, que junto con Guanacaste son las más atrasadas, pero que experimentan un alza en el nivel de asistencia femenina a centros de enseñanza de indudable significación.

Si miramos, ahora, las columnas del cuadro que dan cuenta de la situación de las mujeres de 20 a 24 años que asisten regularmente a centros de enseñanza, constatamos que siendo obviamente inferiores los niveles, el progreso experimentado en el período es bastante más importante. Por ejemplo, a nivel nacional los valores apuntados indican un avance del 1.47 por ciento al 5.18 por ciento entre 1950 y 1963, y un salto bastante mayor entre 1963

y 1973 que va del 5.18 por ciento al 14.90 por ciento. Los diferenciales entre las provincias son idénticos a los ya señalados para el caso de las mujeres de 15 a 19 años. En suma, el porcentaje de mujeres de las edades consideradas que asisten a centros de educación en forma regular es relativamente alto en Costa Rica y ha experimentado un avance indiscutible durante el período estudiado. La relación que pueda tener este fenómeno con un atraso en la nupcialidad, la veremos más adelante. Nos limitamos aquí a constatar el fenómeno.

En síntesis, el progreso en el campo educacional que ha mostrado Costa Rica es bastante considerable, aun si tomamos en cuenta que ha partido, en términos del período considerado, desde una posición de relativo desarrollo. Esto denota una política bien definida que, como hemos señalado oportunamente, no es reciente sino que se remonta casi al comienzo de la vida republicana. Esta política ha mostrado un carácter "popular" por cuanto se ha pretendido satisfacer primero las necesidades básicas y, conforme surgen necesidades de ampliar la educación media y superior, se ha ido implementando un programa de expansión de los recursos.

## 2. La Política de Seguridad Social

Durante la primera década del siglo se producen cambios importantes desde el punto de vista económico y social. La vida campesina, generalizada en Costa Rica hasta entonces, comienza a alterarse. Dos factores inciden fuertemente en esto: en primer lugar, la formación de un proletariado rural en las bananeras, en donde antiguos campesinos de la meseta central se convierten en obreros agrícolas, y la migración a las ciudades en donde las manufacturas y las actividades de construcción, que muestran el auge del modelo exportador, atraen a grupos campesinos que se convierten en obreros urbanos.

Cuadro VI-14

**ASISTENCIA A CENTROS DE ENSEÑANZA REGULAR DE LAS MUJERES DE 15-19 AÑOS  
Y DE 20-24 AÑOS, 1950-1963-1973**

Provincia	Población			Porcentaje Asistencia Enseñanza Regular		
	1950	1963	1973	1950	1963	1973
<b>Mujeres 15-19 años</b>						
Costa Rica	43.826	65.999	111.413	7.87	19.92	36.42
San José	16.334	25.796	44.664	11.88		42.59
Alajuela	8.172	12.253	19.053	5.60		35.08
Cartago	5.596	7.379	11.841	4.36		31.17
Heredia	2.921	4.351	8.358	11.33		44.41
Guanacaste	4.627	6.672	9.660	5.31		30.38
Puntarenas	4.370	6.886	11.763	4.73		24.24
Limón	1.806	2.662	6.074	7.86		27.74
<b>Mujeres 20-24 años</b>						
Costa Rica	39.386	52.929	84.946	1.47	5.18	14.90
San José	15.295	20.854	31.394	2.37		20.88
Alajuela	6.927	9.408	13.518	0.76		14.31
Cartago	4.620	6.376	8.697	0.73		11.91
Heredia	2.473	3.092	6.501	2.34		20.42
Guanacaste	3.782	5.184	6.822	0.79		10.31
Puntarenas	4.264	5.788	8.939	0.53		7.30
Limón	1.783	2.246	4.896	0.95		9.17

**Fuente:** Censos de Población, 1950-1963-1973.

El surgimiento de un real proletariado hace irrumpir en Costa Rica "la cuestión social". Aparecen los problemas de empleo, de vivienda, de salud, de elevación del costo de vida, y otros signos de que la pobreza, otrora escondida y refugiada en el protector mundo campesino, se presenta a la luz pública, y de que los "pobres urbanos" carecían de todo tipo de defensa y apoyo por parte de la sociedad. Según afirma un interesante estudio, "no existían leyes que protegieran en forma específica a los trabajadores, ni del

camponi de la ciudad; el futuro de éstos dependía de la caridad cristiana de patronos generosos"<sup>9/</sup>

Durante la primera década del presente siglo surgen los gremios en la ciudad de San José y en ellos algunos periódicos que hacen presente en la conciencia nacional la situación de abandono de un importante sector social. En 1913 la incipiente organización de los trabajadores da un paso adelante al fundarse, con el apoyo de algunos intelectuales, la "Confederación de Obreros de Costa Rica".

La conciencia que se ha despertado gracias a la presión obrera se manifiesta a nivel institucional del Estado con la presentación en 1907 de un primer proyecto de ley sobre accidentes del trabajo. El proyecto, que contempla el derecho de los trabajadores a una indemnización por parte del patrono por accidentes ocurridos durante las faenas y la creación de cooperativas para auxiliar al sector patronal, se discute un año en el Congreso sin que se llegue a una solución al respecto.

En 1914 se presenta un nuevo proyecto sobre la misma materia. Durante el debate del proyecto surge la iniciativa de "dar simultáneamente una ley de seguros, con el objeto de facilitar a los patronos el cumplimiento en las obligaciones y responsabilidades económicas derivadas de la legislación social en referencia"<sup>10/</sup> El sector patronal se defiende arguyendo con el peligro de hundimiento de las empresas industriales establecidas. Un nuevo proyecto de la misma naturaleza es presentada al Congreso, con lo que el trámite de aprobación se demora aun más. La discusión termina cuando el Congreso decide traspasar el problema al poder ejecutivo para que reglamente

<sup>9/</sup> Monge Alfaro, Carlos, Nuestra historia y los seguros. Editorial Costa Rica, 1974, pág. 90.

<sup>10/</sup> Monge Alfaro, Carlos, op.cit., pág. 110.

al respecto a partir de los preceptos contenidos en el Código Civil, referidos a los principios universales de justicia y fraternidad. Aquí terminó el intento de legislar sobre la materia.

En 1914 es designado Presidente de la República el licenciado Alfredo Gonzáles Flores, diputado versado en asuntos económicos y sociales. Intenta importantes reformas, tales como una nueva política tributaria que obligara a los ricos a "pagar como ricos y los pobres como pobres" y la creación de un Banco de Crédito Hipotecario destinado a crear líneas de crédito para los sectores desfavorecidos económicamente. La polémica social se intensifica durante tres años hasta que culmina con el golpe de estado organizado por dos generales, los hermanos Tinoco. La represión que sigue echa por tierra todo intento de establecer una legislación social.

Luego de la guerra civil de 1919, que termina con el poder y la vida de los hermanos Tinoco, se reestablece el orden demagógico. A partir de ese momento comienza a jugar un papel decisivo la figura de don Jorge Volio Jiménez. Se convierte pronto en el portavoz de la Confederación de Trabajadores, en el seno de la cual se funda en 1923 el Partido Reformista. Este nace como el "primer gran partido de obreros y campesinos", el cual, por primera vez en el país, se presenta como dotado de un programa de acción y de coherencia ideológica. Surge ante la necesidad de otorgar a la clase obrera un instrumento político, ya que la Confederación de Trabajadores, a pesar de haber conseguido en 1920 la jornada de 8 horas, no era capaz de darle la fuerza para difundir sus planteamientos a nivel nacional.

El Partido Reformista designa a Jorge Volio como su candidato a la presidencia en las elecciones de 1923. Al no conseguir ninguno de los candidatos la mayoría absoluta, el Congreso debe elegir el presidente. En este momento Jorge Volio negocia su apoyo a Ricardo Jiménez a cambio de una inmediata aprobación de una ley de accidentes del trabajo.

Durante todo el año de 1924 se discute la legislación a la que se incorpora el debate acerca del seguro correspondiente a manos del Estado. En enero de 1925 se aprueba la ley, en la que se expresa que los patrones están obligados a pagar un seguro en favor de sus obreros ante el Banco Nacional de Seguros. Con esto, y a partir de entonces, el Estado es el único autorizado y responsable de garantizar la seguridad social para todos los trabajadores.

En 1925 comienza a operar este Banco. Sin embargo, su labor se centra desde el comienzo en la atención a demandas de seguros individuales y privados antes que sociales. Los seguros que se contratan son principalmente de vida y contra incendios. El seguro contra accidentes del trabajo queda en la práctica postergado.

Luego en 1928 se presenta el primer proyecto destinado a crear una Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que habría de comprender todo lo relativo a previsión y seguro. La propuesta es sometida a debate, señalándose la necesidad de separar el campo de un seguro social del de uno privado. La crisis que se inicia en el año 1929 postergó la discusión y aprobación de una ley más específica y reglamentada sobre seguros sociales propiamente tales.<sup>11/</sup>

La década del 30 es bastante convulsionada y marca un importante avance organizativo y político de las clases dominadas. La creación del Partido Comunista y el carácter de las huelgas de la década marcan una nueva fase del movimiento obrero caracterizado por su mayor capacidad de presión.

<sup>11/</sup> Alfaro Solano, Guillermo, Apuntes sobre la universalización de los seguros sociales. Tesis de Grado. Universidad de Costa Rica, 1971.

El régimen de Rafael Ángel Calderón Guardia en 1940 retoma muchos de los planteamientos formulados por Jorge Volio y el Partido Reformista acerca de los problemas sociales; su marco ideológico es relativamente similar. Luego, y ante el retiro del apoyo que en un momento le brindó el sector más poderoso económicamente, establece un pacto con el Partido Comunista. Este fenómeno político parece ser decisivo en lo tocante a las políticas sociales.

En efecto, en 1941 se dicta la primera ley constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, que reglamenta y pone en manos de la Caja lo referente a los regímenes de enfermedad, maternidad, vejez y muerte. Dicho proyecto contempla la inclusión de los empleados públicos y los empleados particulares. En 1941 la Caja comienza a prestar servicios médicos en condiciones precarias, mientras se le acondiciona un edificio.

Durante el año 1943 se le incorpora a la Constitución Política un capítulo correspondiente a las garantías sociales y se crea el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Con esto, el seguro social se constituye en una norma constitucional. Quedan como sujetos de seguro "todos los trabajadores, manuales o intelectuales, que ganan un sueldo o un salario".

En 1948, Figueres se constituye en el hombre fuerte de la Junta de Gobierno fundadora de la Segunda República. Ha firmado un acuerdo con los dirigentes comunistas, ya prácticamente derrotados, de mantener las Garantías Sociales conseguidas en buena parte gracias a la lucha de ellos. Las instituciones de seguridad social se mantienen durante la década del 50 sin sufrir alteraciones. El cambio más importante se produce en 1961 y busca universalizar los seguros sociales. Se reforma la Constitución Política vigente

con el objeto de comprometer constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social a "realizar la universalización de los diversos seguros puestos a su cargo, incluyendo la protección familiar en el régimen de enfermedad y maternidad en un plazo no mayor de diez años, contados a partir de esta reforma constitucional".<sup>12/</sup>

Por último, en 1963 se crea la Dirección General de Bienestar Social, que sustituye a la Dirección General de Asistencia Médico-Social, decretada en 1950, que debería coordinar y controlar las instituciones del ramo.

#### A. Actividades Desarrolladas y Financiamiento de la C.C.S.S.

Antes de entrar propiamente a analizar los contenidos de la seguridad social en Costa Rica, parece oportuno referirse a otro tipo de instituciones que realizan actividades de beneficencia social.

##### a) Asistencia social.

Existen al respecto organismos públicos y privados que desarrollan algunos programas. Estos programas no pretenden otra cosa que brindar alguna ayuda, de tipo meramente paliativo, a personas que enfrentan una situación de pobreza extrema.

En este campo se pueden incluir a los comedores infantiles, hogares sustitutos, guarderías, atención a menores de edad y a adultos en estado de abandono, ayudas en caso de extrema necesidad, servicios de nutrición, etc.

<sup>12/</sup> Citado por Guillermo Alfaro, op.cit.



Los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salubridad Pública despliegan alguna actividad en la materia. El sector público cuenta con otros programas de subsidios familiares, de pensión obrera, en base a donaciones del Estanco del Consejo Nacional de Producción y del Patronato Nacional de la Infancia. Entre los organismos privados están la Asociación Vicentina, Caritas de Costa Rica, el Club de Leones y otros.

En 1971 se crea el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como institución financiada y dirigida conjuntamente por el Estado y los empresarios privados. Su objetivo, que cumplió un importante papel en la campaña presidencial de Figueres en 1970, es el de combatir la pobreza extrema. Tiene un carácter puramente asistencialista.

Otros programas de asistencia económica, social y técnica se han ido creando en los últimos años. Por ejemplo, en 1968 se promulga la Ley de Asociaciones y Cooperativas, con el objeto de promover el mejoramiento económico y social de personas de escasos recursos. En 1970 se crea el Banco Popular y de Desarrollo Comunal con la función específica de "dar protección económica y bienestar a los trabajadores, mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito".

Esta última institución, si bien fue creada con el fin de "liberar a los trabajadores de la usura" y financiar distintas actividades urgentes (personales y sociales) de los sectores más humildes, de hecho en su política no ha podido seguir esa orientación, ya que los préstamos y otro tipo de

servicios que ofrece se condicionan y regulan de acuerdo al monto de los salarios o a los haberes de los trabajadores.<sup>13/</sup>

b) Subsidios Familiares.

Este tipo de subsidios normalmente puede ser un factor de gran impacto en una política de población destinada a estimular el crecimiento demográfico. En Costa Rica no tiene prácticamente ninguna significación, por lo que lo tratamos de una manera rápida, como un importante vacío en la política de seguridad social.

En el reglamento del Servicio Civil, que regula las relaciones laborales dentro del sector público, figura como subsidio familiar un aporte que los empleados que ganan menos de ₡ 300 mensuales (alrededor de 3 dólares) pueden recibir por cada hijo menor de 15 años que permanezca a su cargo. La fijación de este límite máximo de salario devengado para la aplicación del subsidio, lo torna prácticamente nulo, pues difícilmente un trabajador urbano (del Estado) gana menos de esa cantidad.

Desde hace algunos años el tema de las asignaciones familiares está en discusión en la opinión pública. El Gobierno lanza cada cierto tiempo la idea de legislar sobre la materia, la cual es vigorosamente combatida por los sectores patronales.

<sup>13/</sup> Wignal, Guillermo J., Costa Rica: Instituciones y Políticas sobre Seguridad Social, Asistencia Social, Previsión Social y Protección Laboral. Universidad de Costa Rica, 1971, pág. 391.

c) La Seguridad Social,

La Constitución responsabiliza de ella a la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, los riesgos profesionales no caen en el ámbito de las preocupaciones de la Caja. Tienen un tratamiento más bien privado y son administrados por el Instituto Nacional de Seguros, que monopoliza los seguros de toda índole en Costa Rica. Fuera de esto existe un seguro de desempleo, reglamentado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de carácter muy secundario, que lo mencionamos solamente.

La seguridad social propiamente tal es impartida por la Caja Costarricense de Seguro Social, comprende dos tipos de seguro: El seguro de enfermedad y maternidad, de cobertura bastante amplia, y el seguro de invalidez, vejez y muerte, de cobertura menor.

El primero comprende:

- Asistencia médica general, especial y quirúrgica
- Asistencia hospitalaria
- Servicios de farmacia
- Servicios de odontología
- Subsidios en dinero
- Cuotas de sepelio
- Prestaciones sociales.

Para los servicios médicos hospitalarios el seguro cuenta con instalaciones propias, pero también opera a través de contratos específicos con otros hospitales, particularmente con los de la Junta de Protección Social.

Cuando se trata de incapacidad por enfermedad, el trabajador asegurado puede recibir el 50 por ciento del salario devengado durante el último mes de cotización, o el 50 por ciento del promedio de salarios de los dos últimos dos o tres meses, si resulta mayor.

El asegurado a este tipo de seguro conserva sus derechos y los de sus familiares hasta por tres meses después de que el trabajador queda cesante siempre que hubiere cotizado tres de los cuatro meses anteriores al momento del despido.

Se consideran familiares para los efectos de este seguro:

- La esposa
- Los hijos menores de ambos cónyuges hasta los 18 años, aunque no sean comunes
- La madre natural o adoptiva, o la que hubiere prodigado los cuidados propios de madre
- El padre de más de sesenta y cinco años o menor de esa edad pero incapacitado para trabajar
- Los menores cuya custodia haya sido confiada al asegurado, en depósito judicial o a través del Patronato de la Infancia, hasta que cumplan 18 años
- Los hijos comunes de padres no casados, hasta que cumplan los 18 años.
- El esposo de la asegurada directa que por invalidez comprobada no pueda trabajar.

El otro seguro que imparte la Caja Costarricense de Seguro Social comprende los subsidios por invalidez, vejez y muerte. Las prestaciones pueden otorgarse a los propios asegurados o a las viudas, huérfanos, padres o hermanos.

Para adquirir derecho a la pensión de invalidez se requiere, además de ser inválido, haber cotizado al menos 36 cuotas mensuales; para tener derecho a una pensión por vejez, se requiere haber cumplido 65 años y tener acreditadas por lo menos 120 cuotas mensuales; puede otorgarse la pensión a los 60 años pero disminuida. Si la pensión va a la viuda será igual al 40 por ciento de la que disfrutaba el asegurado fallecido.

El seguro también dispone de un sistema de rehabilitación del inválido que ofrece al asegurado; además, todo asegurado adscrito al régimen de invalidez adquiere automáticamente el derecho a los servicios del seguro de enfermedad y maternidad.

Aunque la Caja Costarricense de Seguro Social imparte seguro de invalidez, no cubre el campo de los riesgos de accidente. Como ya lo adelantamos, la prevención de estos riesgos es tarea del Instituto Nacional de Seguros. Sin embargo, los servicios, preventivos y educativos en buena parte, que el INS presta, parecen orientarse antes que a la seguridad directa de los trabajadores a la facilitación de sistemas preventivos al sector patronal (supervisores industriales, prevención de incendios, etc.).<sup>14/</sup>

Antes de entrar a analizar la cobertura del seguro social en Costa Rica, parece útil proporcionar algunos elementos acerca de su financiamiento.

La propia Constitución de la República proclama que el seguro se financia mediante la contribución obligatoria del Estado, de los patronos y los trabajadores. Para el seguro de enfermedad y maternidad los patronos deben aportar el 5 por ciento del monto del salario pagado a cada empleado; los trabajadores lo hacen con el 4 por ciento y el Estado con el 2 por ciento. Esta

<sup>14/</sup> Wignal, Guillermo, op.cit.

cotización incluye la protección de los trabajadores y sus familiares. Respecto del seguro de invalidez, vejez y muerte, los patronos, los trabajadores y el Estado contribuyen por partes iguales con el 2.5 por ciento del salario devengado hasta un tope de 2.000 colones. Sobre los excesos, a partir de esta cantidad, cada una de las partes contribuye con un suplemento del 1 por ciento.

El monto de recursos económicos que este sistema de financiamiento puede acumular, por una parte, y el carácter de institución autónoma que posee la Caja, que implica autonomía administrativa con sus posibilidades de dinamismo empresarial, por otra, explican de alguna manera el interés de universalización de los seguros.

El cuadro 15 nos presenta los ingresos de la seguridad social en 1968 y 1973, lo que nos permite apreciar los volúmenes de los recursos y su distribución por fuentes de proveniencia.

Durante los cinco años considerados los ingresos de la C.C.S.S. se han multiplicado dos veces y media. Esto debe estar muy relacionado con el intento de universalización del seguro. Las cantidades representan respecto del presupuesto ordinario de la nación, alrededor de un 24 por ciento en 1968 y alrededor de un 41 por ciento en 1973. Esto nos da una idea acerca del incremento real de los ingresos de la seguridad social en este período.

## Cuadro VI-15

INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL SEGUN FUENTES  
1968-1973

Fuente de ingreso	Monto 1968	Monto 1973
Contribución asegurados cotizantes	56.096.567,21	161.781.758,64
Contribución patronos	71.215.780,78	131.066.297,00
Contribución Estado	52.054.362,02	145.916.079,74
- Como Patrono	14.957.378,28	39.237.176,37
- Como Estado	37.096.983,74	106.678.903,37
Ingresos provenientes inversiones	17.476.363,62	43.170.008,73
Otros ingresos	3.760.585,46	6.157.128,11
<b>TOTALES</b>	<b>200.603.659,09</b>	<b>508.091.272,22</b>

Fuente : Anuarios Estadísticos de Costa Rica, 1968-1973.

Al analizar la contribución de las distintas fuentes de ingreso, constatamos que la participación de los asegurados directos ha aumentado considerablemente, al pasar respecto del monto total de un 28 por ciento en 1968 a un 32 por ciento en 1973. La contribución patronal ha disminuido, incluso en una proporción mayor, descendiendo de un 35 por ciento a un 29 por ciento. El aporte estatal se ha incrementado relativamente al subir de un 18.5 por ciento a un 21 por ciento. Dado que la legislación no ha variado respecto de la parte correspondiente a patronos, trabajadores y Estado en el financiamiento del seguro, los cambios apuntados pueden ser entendidos como una incorporación considerable de los trabajadores por cuenta propia a la C.C.S.S., o bien como resultados de políticas específicas.

Si la mayor participación en el financiamiento de la C.C.S.S. de los trabajadores asegurados se explica por una mayor incorporación de aquéllos que laboran por cuenta propia, debería existir un aumento sustancialmente mayor de cotizantes. Tenemos que los asegurados al sistema de maternidad y enfermedad se incrementaron en los cinco años en cuestión, de 161.711 a 289.561 (un 79 por ciento); los del sistema de invalidez, vejez y muerte pasaron de 92.161 a 218.011 (un 136 por ciento), siendo aquí el aporte de trabajadores, patronos y Estado por partes iguales. El aumento total de asegurados a la C.C.S.S. ascendió a un 99 por ciento. Sin embargo, el aumento de la cotización de los asegurados directos aumentó en un 188 por ciento, lo cual difícilmente puede deberse en su totalidad a una mayor incorporación de nuevos asegurados, ni si quiera en el caso de que se tratase de trabajadores por cuenta propia. El hecho de que los trabajadores paguen una cuota ascendente en términos relativos (en 1968 menor que la patronal en un 26 por ciento y en 1973 mayor que ésta en un 7 por ciento), indica que la política seguida por la C.C.S.S. ha provocado un real desplazamiento del costo de la seguridad social hacia los asegurados directos.<sup>15/</sup>

#### B. La Cobertura del Seguro

La decisión de universalizar los seguros, tomada en 1961, se materializa en un verdadero esfuerzo por incorporar a un porcentaje cada vez más alto de la población activa a los regímenes de seguridad existentes.

Presentamos en el cuadro 16 la información respecto de la ampliación del seguro al régimen de enfermedad y maternidad. Entre 1950 y 1963 el número

<sup>15/</sup> Los datos que presentamos más adelante respecto de la cobertura del seguro según las categorías ocupacionales, muestran que el gran avance se ha producido en la categoría de trabajadores remunerados y no en los por cuenta propia.



de asegurados asciende de 63.317 a 118.374, que significa un aumento del 23 por ciento al 29 por ciento de la P.E.A. Entre 1963 y 1973 el número se eleva de 118.374 a 289.561, es decir, se pasa del 29 por ciento al 50 por ciento de la P.E.A. El aumento es bastante significativo durante la última década, que constituye nuestro período de interés. Las cifras muestran que el mayor avance se produce en los últimos cinco años del período (del 33 por ciento al 50 por ciento). En la década considerada, mientras la PEA se incrementa en un 40.5 por ciento, el número de trabajadores asegurados lo hace en un 144.6 por ciento. Si observamos ahora el número total de asegurados, incluyendo los asegurados familiares, vemos que el avance es aun mayor, pasando del 22 por ciento de la población nacional al 60 por ciento de la misma en 1973. A partir de 1964 se intensifica el aumento gracias a una intensificación de la cobertura de los asegurados familiares. Esto permite hipotetizar acerca de una política específica de la C.C.S.S.

En el cuadro 17 presentamos la información respecto del régimen de invalidez, vejez y muerte. Aunque se parte de valores bastante más bajos que en el caso anterior, los progresos mostrados en la ampliación de este seguro son también bastante elocuentes. Entre 1950 y 1963 el número de asegurados directos aumenta de 12.400 a 61.827, equivalente a un incremento del porcentaje de la PEA asegurada que va de un 5 por ciento a un 15 por ciento. Entre 1963 y 1973 el número de los mismos asciende de 61.827 a 218.011, correspondiente a un incremento del 15 por ciento al 38 por ciento de la PEA. El ritmo de ampliación de este seguro se revela más intenso que el que muestra el anterior. El total de asegurados, incluyendo los familiares, se incrementa aun más

rápidamente, pasando entre 1950 y 1963 de 49.600 a 247.308 (del 6 por ciento al 17 por ciento del total de la población). Entre 1963 y 1973 se sube de 247.308 a 872.044 (del 17 por ciento al 45 por ciento de la población total). Las cifras muestran nuevamente que el mayor incremento se da desde 1968 en adelante.

Las diferencias señaladas respecto del ámbito de protección de seguros se deben a que el seguro de invalidez, vejez y muerte beneficia únicamente a los trabajadores agrícolas. Esto lo veremos más adelante cuando diferenciamos la cobertura del seguro según ramas de actividad.

#### a) La Cobertura según Sectores Sociales.

Si intentamos, ahora, analizar el grado de cobertura del seguro según las categorías ocupacionales, y su desarrollo durante los diez años comprendidos entre 1963 y 1973, debemos detenernos primero a observar cómo ha cambiado entre estos años la distribución de la PEA según estas categorías.

Para estos efectos ofrecemos el cuadro 18 que nos muestra cambios interesantes en la estructura ocupacional de Costa Rica. En primer lugar, tenemos una drástica reducción del porcentaje de patronos, explicable por una gran concentración de la unidad empresarial, particularmente intensa en las zonas rurales. Como correlato de esta reducción de los patronos, se presenta una considerable ampliación del trabajo remunerado o asalariado, que también encuentra en el agro un nivel de intensidad mayor. Esta ampliación del trabajo asalariado en el campo se realiza en primer lugar, a costa del trabajo familiar, que desciende bruscamente, y, en segundo lugar, del trabajo por cuenta

propia. El trabajo asalariado en 1963 constituía una fracción de 2/3 de la PEA; en 1973 alcanza casi a los 3/4 de la misma. Este fenómeno de cambio en las relaciones de trabajo debe ser favorable a la generalización de la seguridad social.

El cuadro 19 nos muestra los porcentajes generales de asegurados sobre la PEA y los porcentajes de éstos en cada una de las categorías ocupacionales. La evolución permite confirmar el avance ya señalado del seguro en la década. Por tratarse de datos censales los niveles de seguridad social son algo inferiores que los señalados por las estadísticas de la Caja Costarricense de Seguro Social, que hemos reproducido más arriba, pero en términos globales son convergentes.

El cuadro permite apreciar un mayor aumento del seguro en las zonas rurales; mientras el avance total en la década es de un 67.7 por ciento, en las zonas urbanas alcanza a un 47.2 por ciento y en las rurales a un 79.8 por ciento. De todos modos, los niveles de seguridad son sustancialmente mayores en las zonas urbanas.

Los trabajadores remunerados, que se incrementan fuertemente en el período, constituyen el sector social más cubierto por el seguro, progresa tanto en las zonas urbanas como en las rurales. El caso de los trabajadores familiares es diferente: su importancia es significativa solamente en las áreas rurales, aunque representan una categoría en descenso; el seguro avanza respecto de ellos principalmente a las áreas urbanas, en donde no tienen peso, y muy escasamente en las rurales. Algo similar acontece con los trabajadores por cuenta propia, que conforman una categoría relativamente importante, incluso en las zonas urbanas. En estas zonas la cobertura del seguro avanza

Cuadro VI-16

SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD. POBLACION ASEGURADA.  
COBERTURA EN CIFRAS ABSOLUTAS Y PORCENTAJES, AÑOS 1944  
A 1973. CIFRAS AL 31 DE DICIEMBRE.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = $\frac{2}{6}$	(8) = $\frac{4}{5}$
Años	Trabaja dores asegura dos	Asegu rados fami liares	Total de asegu rados	Pobla ción nacional	Pobla ción económi camente activa	Porcen taje de cobertura población económica mente activa	Porcen taje cober tura Pobla ción total
1944	23.710	-	-	683.302	233.003	10	-
1945	43.472	-	-	704.434	239.507	18	-
1946	47.192	-	-	725.222	246.575	19	-
1947	50.333	-	-	745.924	253.614	20	-
1948	52.750	-	-	766.064	261.096	20	-
1949	57.398	-	-	788.052	268.798	21	-
1950	63.317	-	-	812.016	275.774	23	-
1951	65.900	-	-	830.054	282.434	23	-
1952	70.189	-	-	868.741	290.159	24	-
1953	71.876	-	-	971.312	297.347	24	-
1954	75.072	-	-	1.008.766	306.935	24	-
1955	79.290	42.813	122.103	1.048.512	313.133	25	12
1956	81.348	51.935	133.283	1.069.570	326.363	25	12
1957	84.390	58.351	142.741	1.131.760	335.739	25	13
1958	86.019	72.308	158.327	1.176.480	347.588	25	13
1959	92.215	56.265	148.480	1.226.895	359.802	26	12
1960	94.304	94.802	189.106	1.276.001	371.726	25	15
1961	105.562	119.983	225.545	1.320.662	384.179	27	17
1962	111.279	157.018	268.297	1.367.867	396.060	28	20
1963	118.374	198.713	317.087	1.414.910	410.898	29	22
1964	126.435	214.362	340.797	1.464.437	419.819	30	23
1965	131.928	319.462	451.390	1.515.292	430.126	31	30
1966	138.450	397.284	535.734	1.567.230	446.676	31	34
1967	152.346	453.408	605.754	1.615.480	476.367	32	37
1968	176.148	528.300	704.448	1.664.581	499.374	35	42
1969	194.942	584.826	779.768	1.710.083	513.025	38	46
1970	202.291	606.873	809.164	1.762.462	528.739	38	46
1971	231.934	695.802	927.736	1.811.290	544.210	43	51
1972	254.696	764.088	1.018.784	1.867.043	560.114	45	55
1973*	289.561	868.683	1.158.244	1.924.516	577.355	50	60

\*/ Estimado.

Cuadro VI - 17

SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD: POBLACION ASEGURADA, COBERTURA EN CIFRAS ABSOLUTAS Y  
PORCENTAJES AÑOS 1944 A 1973. CIFRAS AL 31 DE DICIEMBRE

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) = $\frac{2}{6}$	(8) = $\frac{4}{5}$
Años	Trabajadores asegurados	Asegurados familiares	Total de asegurados	Población nacional	Población económ. activa	Porcentaje de cobertura pob. económ. act.	Porcentaje cobertura Pobl. total
1947	12.049	36.147	48.196	745.924	253.924	5	6
1948	12.100	36.300	48.400	766.064	261.096	5	6
1949	12.156	36.468	48.624	788.852	268.798	5	6
1950	12.400	37.200	49.600	812.056	275.774	5	6
1951	13.735	41.205	54.940	838.084	282.434	5	6
1952	14.842	44.526	59.368	868.741	290.159	5	7
1953	16.105	48.315	64.420	971.312	297.347	5	7
1954	16.822	50.466	67.288	1.008.766	306.035	5	7
1955	19.663	58.989	78.652	1.048.572	315.733	6	7
1956	21.386	64.158	85.544	1.089.570	326.563	7	8
1957	22.616	67.848	90.464	1.131.762	335.739	7	8
1958	23.599	70.797	94.396	1.176.480	347.588	7	8
1959	19.902	59.706	79.608	1.226.893	359.805	6	6
1960	22.109	66.327	88.436	1.286.001	371.726	6	7
1961	40.164	120.492	160.656	1.320.662	384.179	10	12
1962	53.789	161.367	215.156	1.367.067	396.060	14	17
1963	61.827	185.481	247.308	1.414.910	410.898	15	17
1964	68.419	205.257	273.676	1.464.910	419.819	16	19
1965	73.990	221.970	295.960	1.515.292	430.126	17	20
1966	78.573	235.539	314.052	1.567.230	446.676	18	20
1967	86.669	260.007	346.676	1.615.480	476.567	18	21
1968	104.267	312.801	417.068	1.664.581	499.374	21	25
1969	114.807	344.403	459.204	1.710.083	513.025	22	27
1970	124.755	374.265	499.020	1.762.462	528.739	24	28
1971	170.187	510.561	680.748	1.811.290	544.210	31	38
1972	188.404	565.212	753.616	1.867.045	560.114	34	40
1973 <sup>*/</sup>	218.011	654.033	872.044	1.924.576	577.355	38	45

\*/ Estim-do

Cuadro VI-18

DISTRIBUCION DE LA PEA SEGUN CATEGORIA DE OCUPACION  
1963-1973 (porcentajes)

Categorías ocupacionales	Total		Urbano		Rural	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Patronos	3.4	0.8	3.7	1.1	3.2	0.5
Trabajadores familiares	10.4	5.9	2.4	1.0	15.9	9.7
Trabajadores remunerados	66.0	73.5	78.6	82.7	57.9	66.5
Trabajadores por cuenta propia	17.4	16.3	12.6	12.5	20.2	19.2
Trabajadores nuevos	2.8	3.5	2.7	2.7	2.8	4.1

Fuente: Censos de Población, 1963-1973.

más rápidamente. En las rurales, en donde la categoría muestra niveles mayores como porcentaje de la PEA, el seguro tiene un desarrollo más lento.

Si nos interrogamos ahora por los niveles de cobertura del seguro social según los tipos de ocupación en las zonas urbanas y rurales, encontramos información solamente a partir del censo de 1963. De allí se ha extraído el cuadro que reproducimos a continuación (cuadro 20). Desgraciadamente, el censo de 1973 no presenta datos similares por lo que no resulta posible analizar esta importante información en su dimensión evolutiva.

Cuadro VI-19

**PORCENTAJE DE ASEGURADOS SEGUN CATEGORIA DE OCUPACION  
Y CONTEXTO DE RESIDENCIA, 1963 Y 1973 (porcentajes sobre PEA)<sup>a/</sup>**

Categorías ocupacionales	Total		Urbano		Rural	
	1963	1973	1963	1973	1963	1973
TOTAL	27.2	45.6	41.3	60.8	18.9	33.9
Patronos	3.9	19.7	6.2	24.5	2.3	12.1
Trabajadores familiares	2.0	4.6	4.9	10.2	1.8	4.2
Trabajadores remunerados	39.4	58.5	50.9	70.1	30.4	47.5
Trabajador por cuenta propia	2.3	8.0	5.1	14.0	1.3	5.1
Trabajadores nuevos	14.3	25.2	10.3	27.2	16.6	24.2

**Fuente:** Censo de Población, 1963 y 1973.

<sup>a/</sup> La información base de este cuadro no es perfectamente comparable entre 1963 y 1973. En el primer caso se registran simplemente los asegurados; en el segundo, los acogidos al régimen de enfermedad y maternidad. No obstante, se ha procedido a elaborar el cuadro por el hecho de que los usuarios del régimen de invalidez, vejez y muerte, por lo general, están cubiertos por el otro seguro, no dándose la situación inversa. El número global de "asegurados" y de "no asegurados" no cambia fundamentalmente, lo cual puede verificarse por la correspondencia entre las cifras del cuadro y las proporcionadas por C.C.S.S. (ver cuadros anteriores).

Cuadro VI-20

ASEGURADOS Y NO ASEGURADOS INCLUYENDO PORCENTAJES EN LA POBLACION  
ACTIVA Y URBANA Y RURAL, SEGUN OCUPACION, 1963

Población total Urbana y Rural	Números absolutos			Porcentajes		
	Pobl. Activa	Asegur.	No asegur.	Total	Asegur.	No asegur.
<b>COSTA RICA - TOTAL</b>						
Pobl. Activa (12 años y más)	395.273	107.500	287.773	100.00	27.2	72.8
Profesionales, técnico, etc.	20.644	14.596	6.048	100.00	70.7	29.3
Gerentes, Administrador, etc.	5.743	1.771	3.372	100.00	34.4	65.6
Empleados de oficina, etc.	20.667	14.707	5.960	100.00	71.2	28.8
Vendedores, etc.	29.921	7.415	22.506	100.00	24.8	75.2
Agricultores, Ganaderos, etc.	186.569	23.271	186.569	100.00	12.5	87.5
Mineros, Canteros, etc.	1.076	329	747	100.00	30.6	69.4
Conductores medios trans. etc.	9.092	3.735	5.357	100.00	41.1	58.9
Artesanos, Operarios, etc.	41.416	17.081	24.335	100.00	41.2	58.8
Otros artesanos y operarios	11.359	4.473	6.886	100.00	39.4	60.6
Obreros y Jorn. no esp. o clasif.	12.086	6.905	5.181	100.00	57.1	42.9
Trab. de Serv. personales, etc.	37.701	10.159	27.542	100.00	24.9	75.1
Otros trab. no Espe. o Clasif.	19.599	3.058	16.541	100.00	15.6	84.4
<b>URBANA (Pobl. activa (12 años y más)</b>	<b>146.164</b>	<b>60.296</b>	<b>85.868</b>	<b>100.00</b>	<b>41.2</b>	<b>58.8</b>
Profesionales, técnicos, etc.	15.148	10.457	4.691	100.00	69.0	31.0
Gerentes, Administradores, etc.	4.704	1.332	2.449	100.00	54.4	45.6
Empleados de oficina, etc.	16.768	12.314	4.454	100.00	73.4	26.6
Vendedores, etc.	19.905	5.753	14.172	100.00	32.2	67.8
Agriculturas, Ganaderos, etc.	10.056	2.165	7.891	100.00	21.5	78.5
Mineros, canteros, etc.	165	64	101	100.00	38.8	61.2
Conductores medios transp. etc.	5.600	2.313	3.287	100.00	41.3	58.7
Artesanos, operarios, etc.	27.581	11.586	15.995	100.00	42.0	58.0
Otros artesanos y operarios	6.095	2.730	3.365	100.00	33.1	66.9
Obreros y Jorn. no esp. o clasif.	6.357	3.651	2.700	100.00	57.5	42.5
Trab. de Serv. personales, etc.	25.618	6.376	19.242	100.00	24.9	75.1
Otros Trab. no Esp. o clasif.	8.776	1.355	7.421	100.00	15.4	84.6
<b>RURAL (Pobl. act. (12 años y más)</b>	<b>249.109</b>	<b>47.204</b>	<b>201.905</b>	<b>100.00</b>	<b>18.9</b>	<b>81.1</b>
Profesionales, técnicos, etc.	5.496	4.139	1.357	100.00	75.3	24.7
Gerentes, administradores, etc.	1.262	439	823	100.00	34.8	65.2
Empleados de oficina, etc.	3.899	2.393	1.506	100.00	61.4	38.6
Vendedores, etc.	9.996	1.662	8.334	100.00	16.6	83.4
Agricultores, ganaderos, etc.	176.513	21.106	155.407	100.00	11.1	88.9
Mineros, canteros, etc.	911	265	646	100.00	27.0	73.0
Conductores medios transp. etc.	3.292	1.222	2.070	100.00	37.1	62.9
Artesanos, operarios, etc.	13.835	5.495	8.340	100.00	39.7	60.3
Otros artesanos y operarios	5.264	1.743	3.521	100.00	33.1	66.9
Obreros y jorn. no Esp. o clasif.	5.735	3.254	2.481	100.00	56.7	43.3
Trab. de Serv. personales, etc.	12.083	3.783	8.300	100.00	31.3	68.7
Otros Trab. no Espec. o Clasif.	10.823	1.703	9.120	100.00	15.7	84.3

Fuente: Alfaro Solano, Guillermo, Apuntes sobre la universalización de las leyes sociales, Universidad de Costa Rica, 1971, pág. 84.



Considerando la PEA total tenemos que el mayor porcentaje de asegurados lo registran los empleados de oficina. Más del 80 por ciento de éstos se encuentra en zonas urbanas, siendo incluso mayor allí la cobertura del seguro (73.4 por ciento) que en sus similares de las zonas rurales (61.4 por ciento). En segundo lugar se encuentran los profesionales y técnicos, que también se registran en un 73 por ciento en las áreas urbanas. El porcentaje de asegurados de este grupo ocupacional es mayor en las áreas rurales (75.3 por ciento contra 69.0 por ciento), por tratarse de técnicos contratados seguramente por empresas grandes (bananeras, ingenios, beneficios, etc.). El tercer lugar, en términos de cobertura del seguro, está ocupado por el sector correspondiente a obreros y jornaleros. Este sector es urbano en un 52.5 por ciento y su nivel de cobertura alcanza al 57 por ciento siendo similar la cobertura en las zonas urbanas y rurales.

Si nos fijamos ahora en los sectores menos servidos por la seguridad social, vemos que el último lugar está ocupado por los agricultores y ganaderos, cubiertos sólo en un 12.5 por ciento por los servicios, y que se localizan obviamente en casi un 95 por ciento en las zonas rurales. Estos trabajadores si se encuentran en zonas consideradas urbanas participan en un grado mayor del seguro (21.5 por ciento contra 11.1 por ciento). En orden ascendente, a los agricultores le siguen los trabajadores no especificados, ubicados en un 55 por ciento en las áreas rurales, cuyo acceso al seguro se constata en un 15.6 por ciento. El grupo calificado como vendedores también disfruta en forma bastante limitada de los beneficios de la C.C.S.S.: se localizan en un 66 por ciento en las zonas urbanas, pero aquellos que se encuentran en esas áreas participan bastante más del seguro que los que habitan las zonas rurales; la diferencia es de 32.2 por ciento a 16.6 por ciento respectivamente.

La consideración de la cobertura del seguro social según ramas de actividad nos permite complementar el análisis que venimos efectuando. El cuadro 21 nos reúne la información acerca de la evolución de ambos seguros. Al tener en un solo cuadro la evolución de ambos seguros, se destaca el avance experimentado por el seguro de invalidez, vejez y muerte, cuyos valores se acercan en todas las ramas, salvo agricultura, a los mostrados por el seguro de enfermedad y maternidad.

Salta a la vista la deficiencia de la seguridad social para cubrir a los trabajadores del agro; el progreso experimentado por el seguro de enfermedad y maternidad no es despreciable, pero se mantiene todavía a niveles bajos. En 1963 los trabajadores del agro representan un 49 por ciento de la PEA, descendiendo en 1973 a un 36 por ciento. Son todavía una porción importante, la de mayor volumen, y tienen un acceso muy limitado a los beneficios sociales. El seguro de invalidez, vejez y muerte es prácticamente inexistente para los campesinos.

Las ramas mejor cubiertas por el seguro social son la industria, la producción de electricidad, gas y agua, la producción de servicios y la actividad de minas y canteras. Esta última no tiene importancia en Costa Rica. Las otras tres reúnen casi a un 30 por ciento de la PEA en 1963 y un 35 por ciento en 1973. Son actividades básicamente urbanas y experimentan un considerable avance en términos del seguro de enfermedad y maternidad, alcanzando en 1973 porcentajes altos (86.7 por ciento en industria, 78.7 por ciento en electricidad, gas y agua y 75.9 por ciento en servicios). La cobertura del seguro de invalidez, vejez y muerte se expande en forma impresionante en estas ramas durante los diez años considerados (el sector servicios en menor término).

Cuadro VI-21

**PORCENTAJE DE ASEGURADOS SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD  
1963-1973**

Ramas de actividad	Población activa		Porcentaje de asegurados en enfermedad y maternidad		Porcentaje de asegurados, invalidez, vejez y muerte	
	1963	1973	1963*/	1973	1963*/	1973
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	194 309	213 226	10.4	23.0	0.2	3.0
Minas y canteras	1 127	1 557	32.3	72.4	15.0	71.3
Industria	45 332	69 917	52.3	86.7	7.0	85.4
Construcción	23 304	39 078	18.0	51.4	1.3	51.2
Electricidad, gas y agua	4 215	5 531	-	78.7	-	81.3
Comercio	38 660	67 675	44.3	59.0	24.0	58.5
Transporte, alm. y com.	14 738	24 964	43.0	54.0	11.2	53.5
Servicios	68 080	132 696	63.1	75.9	28.9	58.9
Total relativo	100	100	29.9	49.1	15.6	37.0
Total absoluto	395 273	589 313	118 374	289 561	61 827	218 011

**Fuente:** Anuario Estadístico de la C.C.S.S., 1973.

Censos de Población, 1963-1973.

**\*/** Los valores para 1963 son estimados cuando se trata de las ramas y no así los totales que corresponden a datos proporcionados por la C.C.S.S.

Con valores intermedios encontramos a las ramas de comercio y transporte, que parten de cifras relativamente altas en 1963 y avanzan desde el punto de vista del seguro en forma moderada. El caso de la construcción es digno de destacarse. En 1963 constituye un 5.9 por ciento de la PEA pasando en 1973

a un 6.6 por ciento. A pesar de ser un sector de trabajo relativamente inestable, la cobertura del seguro se expande allí violentamente, alcanzando niveles relativamente altos e igualándose la protección de ambos seguros en 1973.

Sintetizando lo que hemos venido exponiendo acerca de la cobertura diferencial del seguro respecto de sectores sociales heterogéneos, se puede afirmar que la seguridad social en Costa Rica alcanza en primer lugar a los trabajadores remunerados. Entre éstos, los sectores medios urbanos son los que alcanzan niveles más altos (profesionales, técnicos y empleados de oficina). La industria y servicios urbanos parecen congregarse en términos prioritarios a estos trabajadores privilegiados. Los sectores proletarios urbanos son aquellos que ocupan un segundo lugar según la cobertura del seguro; estos proletarios deben ser principalmente los que laboran en la industria y en los servicios públicos más desarrollados empresarialmente, en especial los del Estado (electricidad, agua, gas, servicios gubernamentales, etc.). Los campesinos han quedado mayoritariamente rezagados de la política de seguridad social seguida en el país. Como veremos más adelante, sólo los trabajadores agrícolas de algunas zonas de productos de exportación (café, caña y banano) se ven relativamente cubiertos por el seguro.

b) La Cobertura Regional de la Seguridad Social.

Nos interesa aquí estudiar el grado en que la seguridad social está presente en las diversas regiones del país. Por los datos analizados, suponemos una cierta concentración alrededor de los centros urbanos de la población acogida a los sistemas de seguridad de la C.C.S.S. Pero dado que la Meseta

Central en Costa Rica es una región agrícola bastante articulada con la actividad urbana, puede ser posible que los trabajadores agrícolas allí localizados presenten niveles de cobertura del seguro superiores a los de las regiones más apartadas.

En el cuadro 22 hemos logrado reunir la información acerca del porcentaje de asegurados directos sobre el total de la población económicamente activa en 1963 y 1973, extrayendo los datos de los dos últimos censos. El cuadro nos revela algo interesante. En 1963 la cobertura del seguro era más alta que en ninguna parte en los cantones de la provincia de Heredia, que aunque según los criterios censales pasan por rurales, muestran una población incorporada en buena parte a actividades de servicios urbanos o incluso industriales. La presencia de un proletariado rural incorporado al café puede explicar también esta realidad. Algunos cantones de Alajuela también muestran en ese año un nivel apreciable de asegurados dentro de la PEA. En particular nos referimos a los cantones de Valverde Vega, Central, Orotina, Palmares, Grecia y otros. Algunos cantones de Cartago, bastante urbanos, muestran también porcentajes altos de asegurados: es el caso extraordinario de Jiménez, La Unión y Turrialba.

Los niveles más bajos de seguridad social se encuentran en las regiones más rurales, más apartadas y desconectadas del país. Es la situación de la mayoría de los cantones de Guanacaste y Puntarenas. Esto muestra una relación estrecha entre la integración "socio-espacial" y la seguridad social; el

caso de los cantones limonenses (Central y Siquirres) tiene un comportamiento diferente probablemente por la presencia de las compañías bananeras. <sup>16/</sup>

Si observamos, ahora, el cambio experimentado por la cobertura del seguro durante los diez años que comprende el período intercensal, veremos resultados interesantes que deben estar reflejando la política seguida por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Los cantones que más han aumentado su cobertura (diferencia superior a 40 puntos) son tres cantones metropolitanos de San José que albergan las capas altas y medias (Goicoechea, Tibás y Montes de Oca). Similar crecimiento ha tenido el cantón de Cañas en Guanacaste, en donde se ha producido un extraordinario auge de agricultura capitalista (caña de azúcar). En segundo lugar, tenemos un conjunto de ocho cantones, de los cuales seis pertenecen también al área metropolitana de San José (cantón Central de San José, Desamparados, Aserrí, Alajuelita, Moravia y Curridabat). Los cantones restantes son Poás en Alajuela y Paraíso en Cartago. Este último es prácticamente urbano, dormitorio de la ciudad de San José. Este grupo de cantones ha experimentado un crecimiento en la cobertura de seguridad social, que oscila entre 30 y 40 puntos. En tercer lugar, con avances de 20 a 30 puntos, viene un conjunto de ocho cantones, de los cuales tres se sitúan en la periferia del área metropolitana, Escazú, Santa Ana y Coronado, dos son capitales de provincia (Limón y Liberia), uno es un cantón rural bastante urbanizado (Esparta) y los otros son

<sup>16/</sup> Esta situación no acontece en las bananeras del Pacífico, la cual refleja políticas distintas de las compañías transnacionales que se distribuyen entre el Pacífico y el Atlántico. En el Pacífico está fundamentalmente la United Fruit Company que opera al modo de los enclaves tradicionales, administrando por sí misma un sinnúmero de actividades complementarias a la producción de banano, entre las cuales se encuentra la salud y seguridad social. Las bananeras del Pacífico, más diversificadas, se acogen a los regímenes nacionales en la mayoría de las actividades suplementarias, incluyendo el sistema de la C.C.S.S.

Cuadro VI-22  
 EVOLUCION DE LOS ASEGURADOS POR CANTON (1963-1973)  
 Porcentajes sobre la PEA

Cantón	Porcentaje Asegurados 1963	Porcentaje Asegurados 1973	Diferencia
<u>Provincia de San José</u>			
Cantón Central	18.59	58.57	39.98
Escazú	17.45	43.64	26.19
Desamparados	16.70	55.79	39.09
Puriscal	2.00	8.67	6.67
Tarrazú	1.80	17.27	15.47
Aserrí	6.17	39.51	33.34
Mora	3.17	13.41	10.24
Goicoechea	20.43	62.46	42.03
Santa Ana	14.05	37.94	23.89
Alajuelita	19.03	54.21	35.18
Coronado	23.33	47.73	24.40
Acosta	1.13	8.52	7.9
Tihás	20.08	62.21	42.18
Moravia	18.09	55.85	37.78
Montes de Oca	18.28	58.38	40.11
Turrubares	3.17	13.35	10.18
Dota	4.50	15.96	11.46
Curridabat	30.88	65.62	34.74
Pérez Zeledón	6.37	9.96	3.59
León Cortés	15.15	21.28	6.13
<u>Provincia de Limón</u>			
Cantón Central	36.52	62.93	26.41
Pococí	2.04	29.83	27.79
Siquirres	30.00	40.06	10.06
Talamanca		1.94	-
Matina		8.47	-
Guácimo		23.65	-
<u>Provincia de Alajuela</u>			
Cantón Central	33.44	44.54	10.10
San Ramón	20.31	21.72	1.41
Grecia	23.25	37.33	4.08
San Mateo	17.21	21.75	4.54

(continúa)

Cuadro VI-22 (Conclusión)  
EVOLUCION DE LOS ASEGURADOS POR CANTON (1963-1973)  
Porcentajes sobre la PEA

Cantón	Porcentaje Asegurados 1963	Porcentaje Asegurados 1973	Diferencia
<u>Provincia de Alajuela</u>			
Naranjo	30.29	28.79	-1.50
Palmares	25.91	36.83	10.92
Poás	3.31	38.89	35.53
Orotina	31.98	41.94	9.96
San Carlos	22.63	23.15	0.52
Alfaro Ruiz	18.48	20.81	2.33
Valverde Vega	37.36	34.00	-3.36
Upala		1.42	-
Los Chiles		2.93	-
Guatuso		2.39	-
<u>Provincia de Heredia</u>			
Cantón Central	37.77	54.86	17.09
Barba	41.40	42.35	0.5
Santo Domingo	36.01	51.65	15.0
Santa Bárbara	31.66	35.54	3.93
San Rafael	32.41	43.79	11.38
San Isidro	24.09	39.58	15.49
Belén	40.41	55.07	14.66
Flores	26.31	43.26	16.95
San Pablo	38.52	51.97	13.45
Sarapiquí		2.39	-
<u>Provincia de Cartago</u>			
Cantón Central	26.41	42.46	16.05
Paraíso	12.74	43.65	30.91
La Unión	43.70	60.12	16.42
Jiménez	67.93	61.05	-6.88
Turrialba	40.89	49.27	8.38
Alvarado	3.52	33.41	29.89
Oreamuno	11.21	27.07	15.86
El Guarco	18.70	23.38	4.68



Pococí, de actividad bananera en el Atlántico y Alvarado, muy conectado a la ciudad de Cartago. Podemos concluir que la seguridad social ha avanzado in tensamente en los sectores urbanos e incorporado a algunos cantones de intensa agricultura comercial y capitalista, la mayoría de ellos muy cercanos y vinculados a centros urbanos de importancia.

Tenemos algunos cantones que han disminuido en la cobertura del seguro respecto de la PEA. Son cantones en donde el seguro social entró muy rápidamente antes del período 63-73 (Jiménez, Valverde Vega y Naranjo). Se mantienen con alta cobertura. Otros han aumentado muy débilmente su cobertura y muestran un aumento que oscila entre 0 y 10 puntos. Conforman un grupo de 19 cantones, de los cuales seis se sitúan en la Meseta Central y, por lo general, presentan coberturas más bien elevadas en 1963 (San Ramón, Grecia, Alfaro Ruiz, Barba, Santa Barbara y El Guarco). Los restantes trece cantones son fundamentalmente rurales y alejados de la Meseta Central, entre los que se encuentran los cantones bananeros del Pacífico (Aguirre y Golfito) en donde la seguridad social no corre por cuenta de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por lo tanto, es en los cantones rurales más alejados físicamente y más desconectados del país en donde el avance del seguro social ha sido menor.

Si desagregamos la información acerca del porcentaje de asegurados sobre la PEA nacional y consideramos solamente a los asegurados rurales sobre el total de la población rural, veremos que los datos no varían sustancialmente, razón por la cual omitimos un cuadro específico. El avance del seguro en las áreas rurales se da principalmente en los cantones más urbanizados, incluso en cantones del área metropolitana que poseen áreas consideradas como rurales

(Coronado, Montes de Oca, Desamparados y Goicoechea). Por otra parte, cuando la agricultura se dinamiza por la penetración de un producto que necesita importantes contingentes de mano de obra, banano y caña de azúcar principalmente, los niveles de seguridad social se elevan.

Se confirma la tendencia que hemos observado más arriba respecto de los sectores sociales. El seguro alcanza a los trabajadores que gozan de una remuneración en dinero en términos estables. Los primeros en incorporarse a los servicios son los trabajadores de mayor capacidad de presión. Los que narecen poseerla en mayor grado son las capas medias urbanas, que se fortalecen en la década. En segundo lugar se encuentran los obreros urbanos, seguidos de los obreros agrícolas de la Meseta Central, además de los bananeros y cañeros. La mayoría de los campesinos y trabajadores agrícolas se encuentran postergados de los beneficios de la seguridad social.

Por lo tanto, la difusión del seguro, que avanza formalmente hacia una universalización, se asocia claramente con la estabilización de un trabajo remunerado, por una parte, como asimismo con la presencia de un contexto socioespacial urbano. Sería difícil precisar si esta asociación implica una causalidad diferencial en términos de condición de urbanidad o ruralidad, o en términos del carácter remunerado y estable del trabajo. Ambos factores se encuentran manifiestamente correlacionados entre sí. El fenómeno que haría privilegiar el último aspecto, es decir, la condición de remuneración y estabilidad en el trabajo, es el alto nivel de seguridad de los trabajadores bananeros (cantones de Pococí, Limón y Siquirres) y de los trabajadores cañeros

(Cañas y Jiménez). Estos trabajadores se ubican en cantones claramente alejados de centros urbanos.<sup>17/</sup>

Por último, y dado que hasta el momento hemos considerado en este análisis solamente la situación de los trabajadores en términos de registrados por la Caja Costarricense de Seguro Social, sería interesante considerar la ampliación del uso efectivo de los beneficios del seguro por parte de los mismos. La atención médica del seguro de enfermedad y maternidad exigiría un tratamiento específico. Esto lo abordamos sucintamente en el capítulo de las políticas de salud. Nos concentramos, entonces, en las estadísticas del otorgamiento de pensiones por parte del régimen de invalidez, vejez y muerte.

Para ellos presentamos el cuadro 23 que resume la información correspondiente. Se muestra allí que en los diez años transcurridos, el otorgamiento de pensiones se ha incrementado en más de seis veces. Si consideramos en su conjunto las pensiones de vejez y viudez, vemos en su conjunto representar el 55 por ciento del total de pensiones en 1964 y el 66 por ciento en 1973. La pensión de orfandad también ocupa un lugar destacado, representando el 32 por ciento del total de pensiones en 1973.

A fin de tener una idea acerca del grado de beneficios reales que el número de pensiones otorgadas puede significar, podemos referir este número al volumen de población activa de 60 años y más. En 1964, el número de pensiones otorgadas equivale a un 4.8 por ciento del total de activos de este grupo de edad. El porcentaje asciende a un 20.5 por ciento en 1973. El avance parece importante.

<sup>17/</sup> Entre los cantones mencionados, Limón contiene la capital de la provincia pero es un cantón extenso que posee gran actividad bananera y Jiménez se encuentra en un extremo de la Meseta Central. Los restantes son cantones realmente alejados de la Meseta Central.

## Cuadro VI-23

SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE. PENSIONES VIGENTES  
AL 31 DE DICIEMBRE SEGUN CLASE DE PENSIÓN, AÑOS 1964-1973

Clase de Pension	Años									
	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
TOTALES	<u>1,275</u>	<u>1,541</u>	<u>1,994</u>	<u>2,293</u>	<u>2,765</u>	<u>3,278</u>	<u>3,847</u>	<u>4,756</u>	<u>6,227</u>	<u>7,787</u>
Invalidez	190	242	292	337	461	580	735	1,048	1,642	2,303
Vejez	196	224	284	325	291	357	439	573	844	1,247
Vejez Dismi- nuida	-	-	-	-	110	120	121	139	141	135
Viudez	321	392	484	569	653	791	905	1,062	1,254	1,459
Orfandad	549	654	895	1,012	1,188	1,352	1,552	1,825	2,210	2,489
Padres	19	23	33	40	51	65	78	91	115	131
Hermanos	-	6	6	10	11	13	17	18	21	23

- NOTAS: - Aunque se conceden pensiones disminuidas desde el año 1958, la separación estadística no se hizo sino hasta el año 1968. Estas pensiones tuvieron vigencia hasta el 31 de julio de 1972.
- El beneficio de los hermanos existe desde el establecimiento del régimen el primero de enero de 1947 para los menores de 18 años de edad, pero para los mayores de esa edad se estableció el 22 de octubre de 1965.
- A partir del 1° de agosto de 1971 se acordó incluir a los huérfanos mayores de 18 años de edad hasta 22 años, estudiantes, solteros y que cumplan a cabalidad sus estudios, asimismo como los hermanos del asegurado que fallece.

Es el progreso real de este seguro el que puede ser más interesante de considerar en términos de su efecto sobre el cambio en los patrones reproductivos. Se estima hipotéticamente que en la medida en que este seguro se presenta como un verdadero soporte para la vejez, los hijos pierden paulatinamente la función de sostenedores de los padres al llegar a esa edad.

### 3. Políticas de Salud

Durante el siglo pasado el cuidado de la salud de la población estaba encomendado a algunos hospitales que se crean mediante el concurso de organizaciones religiosas y de caridad. Solamente en 1845 se crea el Hospital General del Estado. No existe todavía intentos en términos preventivos o asistenciales. Como efecto de la agitación social llevada a cabo por el Partido Reformista en las elecciones de 1923, se promulgan en ese año dos leyes importantes: la Ley de Asistencia Pública y la Ley de Protección de la Salud Pública. La aprobación y vigencia de las Garantías Sociales introducirán modificaciones importantes en la Salud Pública de Costa Rica.

#### A. Desarrollo Institucional

Dos son las grandes instituciones que se responsabilizan de la salud en Costa Rica: La Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud. Constituyen dos sistemas muy diferentes en lo administrativo y en lo financiero. La primera es una Institución autónoma que administra los fondos que recibe del Estado, los patronos y los trabajadores. La segunda recibe los recursos del presupuesto nacional y de fondos específicos y opera con déficit.

La frecuente superposición de labores y descoordinación entre las dos líneas de servicios de salud ha llevado a las autoridades a plantearse posibles reorganizaciones del sistema global. En 1962 la Caja Costarricense de Seguro Social presenta un "Plan Nacional de Integración de los Servicios Médicos a través de la Caja Costarricense de Seguro Social". Allí se recomienda,

la absorción paulatina de los servicios asistenciales por parte de la Caja, dejando al Ministerio una labor principalmente asistencial. Otro intento se realiza en 1965 bajo la forma de un "Convenio Básico" entre la Caja y el Ministerio de Salud. Luego de una tercera iniciativa, en 1966, surge la Comisión Nacional Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, en donde están representadas varias instituciones de salud, junto a otras como la Oficina de Planificación Nacional y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados. En 1968 se intenta una reforma de la Ley constitutiva de la Caja y la creación del Servicio Nacional de Salud, con el propósito de generalizar el acceso a la salud a toda la población, no solamente a aquellos que tienen un trabajo remunerado estable.

Solamente en 1973 se van a promulgar las leyes que reestructuran la organización de la Salud Pública en Costa Rica. Ellas serán la Ley General de Salud, la Ley Orgánica del Ministerio de Salud y la Ley de Traspaso de los hospitales de la C.C.S.S. El efecto transformador de estas leyes se podrá percibir en los años siguientes al indicado. No caben, por lo tanto, dentro de nuestro período de estudio, razón por la cual no las consideraremos en el análisis institucional que en esta parte realizamos.

Dejando por fuera la práctica privada de atención médica, que se reduce a algunas clínicas (8) y a los consultorios y laboratorios particulares, la salud pública se canaliza a través de las instituciones dependientes del Ministerio de Salud y de la C.C.S.S.

La Caja Costarricense de Seguro Social opera a través de sus cuatro hospitales (dos en San José, uno en Turrialba y otro en Guápiles), de sus cuatro clínicas periféricas y de numerosas sucursales extendidas a lo largo del territorio. Celebra también contratos con otros centros de salud.

Dentro de la actividad desplegada por el Ministerio de Salud se cuentan:

- La Dirección General de Asistencia Médico-Social.

Coordina la labor del sistema hospitalario nacional.

El sistema hospitalario nacional comprende: Dos hospitales centrales, seis hospitales regionales (en cada capital de provincia), siete hospitales periféricos, dieciseis centros rurales de asistencia y diez instituciones de asistencia médica especializada. Algunos de estos centros se administran a través de Juntas de Protección Social de diversas localidades.

- La Dirección General de Salud.

Fuera de su división administrativa, cuenta con división de epidemiología (lucha contra el cáncer, la lepra, venéreas, etc.), la división de regiones programáticas (salud rural y cinco regiones programáticas), la división de saneamiento ambiental (labor de control) y la división de servicios médicos (cuenta con departamentos tales como el materno-infantil y el nutricional). Esta dirección se ocupa principalmente de la prevención y promoción de la salud.

a) El Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (S.N.A.A.).

Un punto muy importante para la salud pública es la organización del su ministro de agua potable y la evacuación de aguas negras. Hasta 1961 no existe en Costa Rica una institución específica encargada de estas labores. Las diferentes municipalidades se encargaban de la administración de los acueductos y alcantarillados, con lo cual el servicio estaba librado a los recursos y dinamismo del régimen municipal. En abril de 1961 se crea el Ser vicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (S.N.A.A.) como una institución autónoma, y se le confía la misión de centralizar estos servicios. Hasta la fecha no ha podido asumir la administración de todos ellos, quedando algunos en manos de las municipalidades o de otras instituciones tales como las bananeras y el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (Puntarenas).

En cuanto a la pureza del agua suministrada por los acueductos, puede decirse que la del S.N.A.A. es plenamente potable de acuerdo a las normas internacionales. Sin embargo, la que es administrada por las municipalidades, y que en 1971 todavía abastecen al 65 por ciento de la población del país, no es potable en la mayoría de los casos. Se ha estimado en esa misma fecha que del total de la población servida por agua de las municipalidades (65 por ciento), solamente un 30 por ciento recibe agua potable. Por lo tan to, puede concluirse que el 45.5 por ciento de la población costarricense no recibe agua plenamente potable.<sup>18/</sup>

El cuadro 24 nos muestra la cobertura del abastecimiento de agua, las diferencias entre el área rural y urbana y los avances entre 1966 y 1969. En la actualidad, 1976, el estado de los servicios de agua debe ser mejor. El

18/ Villasuso, Juan Manuel, op.cit., pág. 36.



## Cuadro VI-24

COSTA RICA: POBLACION SERVIDA CON SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, URBANA Y RURAL  
1966-1969

Año	Población total	Area Urbana <sup>a/</sup>					Area Rural <sup>b/</sup>				
		Población da con a-cueducto	Benefidia	Por-cen-taje	Servida con co-nexión	Por-cen-taje	Población da con a-cueducto	Beneficia	Por-cen-taje	Servida con co-nexión	Por-cen-taje
1966	1.567.230	767.943	767.943	100	689.613	89.8	799.287	390.851	48.9	270.958	33.9
1967	1.615.480	791.585	791.585	100	710.843	89.8	823.895	408.652	49.6	280.948	34.1
1968	1.664.581	815.645	815.645	100	738.974	90.6	848.936	449.936	53.0	292.034	34.4
1969	1.698.444	832.238	832.238	100	768.988	92.4	866.206	476.413	55.0	333.489	38.5

Fuente: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado.

<sup>a/</sup> Se considera población urbana la de centros poblados con más de 2.000 habitantes.

<sup>b/</sup> Un 15 por ciento de la población rural se abastece con agua de pozos.

Cuadro VI-25

COSTA RICA: POBLACION SERVIDA CON ALCANTARILLADO Y OTROS MEDIOS SANITARIOS DE ELIMINACION DE EXCRETA  
1967-1969

Año	Población total	Area Urbana					Area Rural				
		Población	Servida con alcantarillado	Porcentaje	Servida con tanque séptico	Porcentaje	Población	Servida con alcantarillado	Porcentaje	Servida con tanque séptico	Porcentaje
1967	1.615.480	791.585	169.399	21.4	210.562	26.6	823.895	0	0	250.464	30.4
1968	1.664.581	815.151	185.151	22.7	243.878	29.9	848.936	0	0	297.128	35.0
1969	1.698.444	832.238	199.737	24.0	276.303	33.2	866.206	0	0	343.018	39.6

Fuente: Servicio Nacional Acueductos y Alcantarillado.

cuadro muestra que toda la población urbana se beneficia con agua (fácil acceso a fuentes de agua) y un alto porcentaje posee una conexión domiciliaria. La situación es bastante diferente en las áreas rurales, aunque se puede observar un avance entre los años considerados. De todos modos, el 45 por ciento de la población rural no tiene fácil acceso al agua. De ese total un 15 por ciento cuenta con pozos para satisfacer sus necesidades. Luego, en 1969 un 38.25 por ciento de la población rural del país carece de agua.

Respecto del alcantarillado, la población servida es todavía muy pequeña (alrededor del 12 por ciento del total) y se sitúa enteramente en las áreas urbanas. El cuadro 25 nos muestra la realidad y la evolución entre 1967 y 1969. Puede apreciarse que sólo un 57 por ciento de la población urbana posee en 1969 alcantarilla o tanque séptico. La situación en las zonas rurales es bastante deficiente aunque el aumento de la población servida con tanques sépticos es importante en el período.

En los cuadros presentados se insinúa ya una tendencia de la política llevada a cabo por el S.N.A.A., que puede ser observada en el cuadro 26; éste nos muestra la evolución de las inversiones reales del S.N.A.A. durante los años 1965-1968. Allí se muestra cómo se ha dado prioridad permanentemente al área metropolitana de San José, que recibe en 1965 el 34,3 por ciento de las inversiones totales del Servicio, suma que en 1968 asciende al 63.1 por ciento.

En segundo lugar, se ve el aumento del porcentaje de fondos recibidos por el plan de acueductos rurales que en 1965 recibe el 14.7 por ciento, en 1966 el 25.1 por ciento, en 1967 el 48.3 por ciento y en 1968 el 28.9 por ciento. Para estudiar la política seguida por el S.S.A.A., habría que tomar una

Cuadro VI-26

SERVICIO NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO  
INVERSIONES PUBLICAS REALES (MILES DE COLONES)  
1965-1968

Proyecto	1965	1966	1967	1968
Total	10.163,4	13.513,4	9.039,3	11.599,6
1. Plan Emerg. A.M.	2.482,1	5.379,8	979,1	1.045,5
2. Prog. Sustitutivo Río Blanco	2.961,6	1.806,3	-	-
3. Alcantar. Sanitario Area Metropolitana	1.004,0	507,9	782,8	164,4
4. Nuevo acueducto Area Metropolitana	-	-	1.418,7	6.259,8
5. Plan Acueducto Zonas Rurales	1.491,0	3.383,1	4.364,9	3.349,3
6. Plan de ciudades principales (ahora 5 ciudades)	730,0	559,3	045,8	35,8
7. Plan invest. Aguas subterráneas	-	2,6	163,2	397,2
8. Otras inversiones con fondos nacionales	1.499,7	1.874,4	684,8	495,6

Fuente: Informe General sobre las condiciones de la infancia, la juventud y la familia en Costa Rica. Op.cit., pág. 71.

serie más larga de estadísticas como las que presentamos; sin embargo, alguna tendencia puede observarse con los datos del cuadro 26. A partir de 1971 el S.N.A.A. programó invertir cantidades muy superiores en acueductos de comunidades rurales y en la construcción de fuentes públicas para la población dispersa.

El papel del S.N.A.A. es importante dentro de los programas de salubridad pública, que incide directamente en el parasitismo intestinal y en la gastroenteritis y colitis que permanece aún como la primera causa de muerte en el país. Su avance ha sido significativo aunque la cobertura está por debajo de lo deseable, particularmente en las áreas rurales.

#### B. Recursos físicos, humanos y financieros

En 1968 existían en Costa Rica 59 centros de salud de los cuales 50 contaban con camas y, por lo tanto, se incluían en el Sistema Hospitalario Nacional. Estos centros se encontraban agrupados de la siguiente manera: 2 hospitales centrales en San José; 6 hospitales regionales ubicados en las capitales de provincia exceptuando San José; 7 hospitales periféricos localizados en ciudades de cierta importancia en la Meseta Central; 16 centros rurales de asistencia; 7 instituciones de asistencia médica especializada; 8 entidades particulares; 4 hospitales pertenecientes a la Caja Costarricense de Seguro Social. <sup>19/</sup> De los 50 centros considerados 34 brindan servicio de pediatría y 39 tienen salas de maternidad.

19/ Villasuso, Juan Manuel, op.cit., pág. 54.

Respecto de la distribución de las camas por hospital y su evolución en los seis años comprendidos entre 1964 y 1969, presentamos la información contenida en el cuadro 27. Es interesante destacar que las instituciones de asistencia médica especializada muestran el porcentaje más alto de camas, situándose en sexto y penúltimo lugar en términos de egresos. El porcentaje mayor de egresos lo muestran los hospitales regionales, seguido de los dos hospitales centrales. Dentro de los distintos tipos de unidades hospitalarias consideradas en el cuadro, el que muestra una mayor dinámica de crecimiento es la Caja Costarricense de Seguro Social, que aumenta en el período el número de camas disponibles de 526 a 1.135. Esta ampliación debe explicarse por la habilitación en 1969 del Hospital México en San José. Si consideramos el porcentaje de ocupación de las distintas unidades, veremos que el mayor es el que muestran las instituciones de Asistencia Médica Especializada, seguido del de los Hospitales centrales, que en 1969 elevan este porcentaje al 94.4 por ciento. Ahora bien, si consideramos que la gran mayoría de las instituciones de Asistencia Médica Especializada se encuentran en San José, concluiremos que la capital del país, junto con ser la región más provista de recursos hospitalarios, es la más ocupada.

Si consideramos ahora la existencia de médicos en Costa Rica desde 1960 hasta el presente, veremos un considerable aumento, explicado en gran parte por la creación de la Facultad de Medicina en esa fecha. Al respecto puede consultarse el cuadro 28, que nos muestra que el número de médicos asciende de 351 a 1.743, es decir, casi se quintuplica; el incremento es más intenso a partir de los últimos años de la década del sesenta. La razón de médicos por habitante también aumenta muchísimo, de 0.28 a 0.79, lo que significa un incremento de casi tres veces.

Cuadro VI-27

NUMERO DE CAMAS, EGRESOS Y PORCENTAJES DE OCUPACION SEGUN  
TIPO DE INSTITUCION EN EL PERIODO 1964-1969

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<u>Total para Costa Rica</u>						
Número de camas	6.326	6.226	6.243	6.345	6.441	7.126
Número de egresos	147.393	155.573	159.713	167.903	175.046	189.828
Ocupación %	76,1	77,0	78,1	79,0	80,9	75,8
<u>Hospitales Centrales</u>						
Número de camas	1.631	1.426	1.323	1.419	1.456	1.478
Número de egresos	38.031	41.440	41.722	43.631	42.202	49.225
Ocupación %	76,6	84,0	95,7	90,6	89,1	94,4
<u>Hospitales Regionales</u>						
Número de camas	1.109	1.122	1.157	1.144	1.125	1.125
Número de egresos	43.934	46.772	46.848	47.554	47.295	50.845
Ocupación %	68,5	66,3	64,5	58,0	67,6	73,9
<u>Hospitales Periféricos</u>						
Número de camas	501	499	495	497	509	525
Número de egresos	23.104	25.018	25.439	25.625	27.549	28.936
Ocupación %	70,1	70,7	71,1	70,8	76,0	74,9
<u>Centros Rurales de Asistencia</u>						
Número de camas	217	211	207	204	211	221
Número de egresos	5.091	6.150	6.130	6.236	6.064	7.050
Ocupación %	21,6	21,1	20,2	19,7	17,7	19,9
<u>Instituciones de Asistencia Médica Especializada</u>						
Número de camas	2.052	2.112	2.178	2.119	2.099	2.315
Número de egresos	8.336	9.293	10.761	11.647	11.421	12.728
Ocupación %	89,1	88,5	88,1	92,2	95,0	85,5

(continúa)

## Cuadro VI-27 (Conclusión)

NUMERO DE CAMAS, EGRESOS Y PORCENTAJES DE OCUPACION SEGUN  
TIPO DE INSTITUCION EN EL PERIODO 1964-1969

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<u>Caja Costarricense de Seguro Social</u>						
Número de camas	526	562	582	629	714	1.135
Número de egresos	18.743	17.873	19.143	22.984	25.448	29.380
Ocupación %	69,2	66,1	68,4	61,5	84,0	65,7
<u>Entidades Particulares</u>						
Número de camas	290	294	301	333	327	327
Número de egresos	10.106	9.027	9.676	10.226	11.067	11.664
Ocupación %	49,7	50,3	52,6	35,3	40,0	45,9

Fuente: Anuarios Estadísticos del Sistema Hospitalario Nacional, 1964-1969.

Nota: Por índice o porcentaje de ocupación se entiende la relación entre los días-paciente y los días-cama expresada en porcentaje.

La distribución de los médicos, sin embargo, no es la más adecuada. El cuadro 29 presenta una información interesante al respecto. Los médicos se concentran en San José en términos absolutos y relativos; existen en 1970 diez médicos en San José por uno en Alajuela, provincia que le sigue según la dotación de médicos. Si vemos la razón de médicos por habitantes observamos la gran diferencia existente entre las provincias. Mientras San José posee un número de médicos superior al recomendado (un médico por mil habitantes), la provincia de Puntarenas no alcanza a la quinta parte de la cifra recomendada, existe un médico para más de 5.000 habitantes.



La concentración de los médicos en la provincia de San José se ha visto aumentada durante los últimos años. Disponemos de información detallada solamente para los cuatro años comprendidos entre 1967 y 1970, la que presentamos en el cuadro 30. Allí observamos que en 1967 más de dos tercios de los médicos se concentraban en San José (68,8 por ciento), cifra que asciende en 1970 al 73,4 por ciento. Esta concentración se realiza en desmedro de todas las otras provincias, salvo Limón que aumenta su porcentaje de médicos respecto del total del país desde 2,0 por ciento a 2,6 por ciento. Las provincias más afectadas son Heredia y Cartago, que reducen fuertemente su porcentaje.

Un reciente estudio de Hugo Behm acerca de la mortalidad en los primeros años de vida nos muestra interesantes resultados sobre diferenciales según provincias.<sup>20/</sup> Las cifras corresponden al año 1974 y dan cuenta del porcentaje de defunciones generales sin asistencia médica, de defunciones infantiles sin asistencia y de porcentajes de nacimientos ocurridos en el hogar, expresando en su conjunto la cobertura médica existente. Respecto de las defunciones generales, San José presenta un porcentaje equivalente a un tercio sin asistencia médica (32,3), estando Heredia en mejores condiciones (31,5). La razón de esta diferencia puede encontrarse en el hecho de que Heredia tiene su población muy concentrada alrededor de los centros urbanos mientras San José presenta cantones muy rurales y bastante alejados de los núcleos más poblados. En Guanacaste la situación es la más grave: dos tercios de las defunciones no tienen asistencia médica. Puntarenas y Limón siguen a Guanacaste como las provincias de menor cobertura.

<sup>20/</sup> Behm, Hugo, Costa Rica: Mortalidad en los primeros años de vida, 1968-1969. CELADE, San José, 1976.

## Cuadro VI-28

ESTIMACION DEL TOTAL DE MEDICOS EN EL PAIS, POBLACION  
TOTAL Y TASAS EN EL PERIODO 1960-1976

Años	Población (en miles)	Número de Médicos	Médicos por mil habitantes
1960	1246,4	351	0,28
1961	1293,3	395	0,31
1962	1342,1	447	0,33
1963	1393,4	533	0,38
1964	1443,6	561	0,39
1965	1495,6	616	0,41
1966	1549,4	668	0,43
1967	1605,2	728	0,46
1968	1663,0	810	0,49
1969	1722,9	889	0,53
1970	1784,9	983	0,56
1971	1849,2	1.123	0,60
1972	1915,8	1.283	0,64
1973	1984,8	1.352	0,68
1974	2056,3	1.490	0,72
1975	2130,3	1.610	0,76
1976	2207,0	1.743	0,79

**Fuente:** Algunos aspectos relacionados con el crecimiento de la Población y la Distribución de los Médicos por Area Geográfica y por Instituciones, 1970. Dr. Rodrigo Gutiérrez S. y Phyllis Fiedler A.

**Nota:** Las cifras son estimaciones y en algunos casos no coinciden exactamente con los datos reales.

Cuadro VI-29

## MEDICOS POR PROVINCIA, CIFRAS ACTUALES Y CIFRAS RECOMENDADAS, 1970

Provincia	Población	Médicos por mil habitantes	Total real de médicos	Total de médicos recomendados
<b>TOTAL</b>	<b>1.773.993</b>	<b>0,51</b>	<b>908</b>	<b>1.774</b>
San José	635.565	1,04	666	636
Alajuela	321.171	0,21	68	321
Cartago	206.095	0,23	49	206
Guanacaste	193.646	0,17	32	194
Puntarenas	215.917	0,19	42	216
Heredia	110.156	0,24	27	110
Limón	89.026	0,26	24	89

**Fuente:** Algunos aspectos relacionados con el crecimiento de la Población y la Distribución de los Médicos por Area Geográfica y por Instituciones, 1970. Dr. Rodrigo Gutiérrez S. y Phyllis Fiedler A.

Cuadro VI-30

## NUMERO DE MEDICOS INCORPORADOS POR PROVINCIA Y PORCENTAJES, 1967-1970

Provincia	1967		1970	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>735</b>	<b>100,0</b>	<b>908</b>	<b>100,0</b>
San José	505	68,8	666	73,4
Alajuela	61	8,3	68	7,5
Puntarenas	36	4,9	42	4,6
Heredia	37	5,0	27	3,0
Cartago	50	6,8	49	5,4
Guanacaste	31	4,2	32	3,5
Limón	15	2,0	24	2,6

**Fuente:** Algunos aspectos relacionados con el crecimiento de la Población y la Distribución de los Médicos por Area Geográfica y por Instituciones, 1970. Dr. Rodrigo Gutiérrez S. y Phyllis Fiedler A.

Respecto de las defunciones infantiles la situación es similar: San José, Heredia y Cartago muestran porcentajes que oscilan entre el 24,3 por ciento y 29 por ciento. La situación más grave ocurre en Guanacaste (68,9 por ciento) y luego en Puntarenas (48,3 por ciento).

Los nacimientos ocurridos en el hogar muestran diferenciales más intensos entre las provincias. San José y Heredia están en una muy buena situación con un 7,5 por ciento y 7,6 por ciento respectivamente. En Guanacaste el porcentaje se acerca a la mitad de los nacimientos totales (46,6 por ciento), siendo bastante alto también en Puntarenas (38,2 por ciento) y Limón (29,7 por ciento). Para mayor información se puede consultar el cuadro 31.

Cuadro VI-31

COSTA RICA: ALGUNOS INDICADORES DE COBERTURA DE LA ATENCION MEDICA, POR PROVINCIAS, 1974

Provincia	Porcentaje de defunciones generales sin asistencia	Porcentaje de defunciones infantiles sin asistencia	Porcentaje de nacimientos ocurridos en el hogar
San José	32,3	24,3	7,5
Heredia	31,5	28,4	7,6
Alajuela	38,1	43,2	20,7
Cartago	33,8	29,0	17,8
Guanacaste	66,2	68,9	46,6
Puntarenas	52,4	48,3	38,2
Limón	46,0	42,8	29,7
Total del País	<u>40,1</u>	<u>40,3</u>	<u>20,6</u>

Fuente: Behm, Hugo, La Mortalidad en los Primeros Años de Vida en Países de la América Latina; Costa Rica, 1968-1969, CELADE, Serie A, N° 1024, diciembre, 1976, pág. 36, cuadro 18.

Durante los últimos años el Ministerio de Salud ha mostrado una particular preocupación por las regiones rurales, especialmente las dispersas. Para ello ha creado el Departamento de Salud Rural que está organizando la atención de la salud en las regiones más alejadas. Pero esta iniciativa se vuelve importante solamente a partir de 1975. Otra actividad que se impulsa en las áreas rurales es la creación de Centros de Educación y Nutrición. Estos Centros sobrepasan en número a los 120 en 1971,<sup>21/</sup> llegando a alcanzar en 1976 la cifra de 282.<sup>22/</sup>

Si nos detenemos a analizar los gastos de salud y su evolución durante el período que consideramos, veremos que el incremento de los mismos es manifiesto. El cuadro 32 nos presenta una primera distribución de los gastos del sector salud.

Llama la atención el incremento notable del gasto total en salud, que se multiplica más de cuatro veces en los doce años considerados en el cuadro. La distribución del gasto total entre lo asignado a medicina preventiva y medicina asistencial se mantiene en los mismos términos con una clarísima ventaja para el aspecto asistencial o curativo. Por otra parte, el porcentaje de gasto del Ministerio de Salud respecto del presupuesto nacional (que excluye las instituciones autónomas), se mantiene también en el mismo nivel (2,2 por ciento). Lo que sí se reduce marcadamente es el porcentaje del Ministerio aludido respecto del gasto total en salud, lo cual nos indica que el aumento del gasto de las instituciones autónomas y del sistema hospitalario -que tiene financiamiento de la lotería (Junta de Protección Social) y de otras fuentes

21/ Raabe Cercone, Carlos, Algunos aspectos sobre la nutrición en Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1971.

22/ Datos obtenidos en el Ministerio de Salud.

Cuadro VI-32

TOTAL DE GASTOS PUBLICOS DEL SECTOR SALUD Y SU DISTRIBUCION EN MEDICINA PREVENTIVA Y  
 MEDICINA ASISTENCIAL, ABSOLUTOS Y RELATIVOS, 1957-1968  
 (Miles de colones)

Años	Total	Medicina Preventiva	Medicina Asistencial	NUMEROS RELATIVOS				Per capita en $\text{¢}$ c/
				Medic. Preventiva a/	Medici. Asistencial b/	Gasto M. de S.P.H. respecto Presup. Nac.	Gasto de S.P. respecto a total	
1957	55.648,7	7.220,8	48.427,9	13,0	87,0	2,2	13,0	50,1
1958	59.554,7	8.347,7	51.207,0	14,0	86,0	2,4	14,0	51,6
1959	65.769,9	8.412,3	57.357,6	12,8	87,2	2,4	12,0	54,8
1960	66.784,99	8.735,7	58.049,2	13,1	86,9	2,3	13,1	53,2
1961	69.113,1	10.720,5	58.392,6	15,5	84,5	2,5	14,6	53,2
1962	82.892,8	13.760,3	69.132,5	16,6	83,4	2,2	12,5	61,7
1963	95.093,7	14.390,9	80.702,8	15,1	84,9	1,9	9,7	68,4
1964	112.391,9	16.702,8	95.689,1	14,9	85,1	2,1	9,9	78,1
1965	127.703,3	21.389,9	106.313,4	16,7	83,3	2,3	10,2	85,7
1966	145.072,4	25.111,1	119.961,3	17,3	82,7	2,4	11,0	94,2
1967	202.599,5	23.863,5	178.736,0	11,8	88,2	2,0	7,2	127,1
1968	243.034,7	33.544,6	209.490,1	13,8	86,2	2,2	7,5	147,4

Fuente: Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972, OFIPLAN, pág. 294.

a/ Incluye el Ministerio de Salubridad Pública y el SNAA.

b/ Incluye la Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros y la Dirección General de Asistencia Médico-Social.

c/ Con base en la población al 30 de junio de cada año.

propias es muy grande. A la misma conclusión se llega cuando se observa que el gasto de la medicina asistencial, que incluye la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros y la Dirección General de Asistencia Médico-Social (es decir, sistema hospitalario nacional), se incrementa al mismo ritmo pero en niveles mucho más bajos que el gasto de la medicina preventiva (Ministerio de Salud y Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados). En términos de volúmenes de recursos la diferencia es cada vez más grande. Por último, el descenso porcentual del gasto del Ministerio respecto del gasto en salud, permaneciendo constante el gasto de las agrupaciones de Instituciones consideradas, debe explicarse por un incremento notable de los recursos destinados al Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

La última columna muestra el gasto per cápita de salud en el país. La evolución indica que el mismo casi se triplica en los años considerados. Esto está indicando que si bien el gasto en salud se incrementa al mismo ritmo que el gasto público (relación al presupuesto nacional), el volumen de recursos destinados resulta cada vez más alto.

El cuadro 33 nos muestra la evolución de los recursos en las instituciones más importantes del sistema de salud. Allí puede observarse mejor la tendencia que venimos señalando. El gasto de operación del Ministerio de Salud se incrementa en un 153 por ciento; la Dirección General de Asistencia Médico-Social lo hace en un 198 por ciento; la Caja Costarricense de Seguro Social lo hace en un 666 por ciento. Resulta muy clara la dinámica diferente de las principales instituciones de salud.

## Cuadro VI-33

## GASTOS DE OPERACION DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO EN SALUD, 1957-1968

(Miles de colones)

Años	Minist. de Salubridad Pública <sup>a/</sup>	D. Gral. de Asistencia Médico-Soc.	Caja Cost. de Seguro Social <sup>b/</sup>	Instit. Nacional de Seg. <sup>c/</sup>	Serv. Nac. de Acued. y Alcant. <sup>d/</sup>	Total
1957	7.220,8	32.781,9	13.999,1	1.646,9	-	55.648,7
1958	8.347,7	33.989,2	15.422,1	1.795,7	-	59.554,7
1959	8.412,3	36.247,7	19.170,2	1.939,7	-	65.769,9
1960	8.735,7	35.045,0	21.211,3	1.792,9	-	66.784,9
1961	10.072,8	37.891,8	24.838,2	1.962,6	347,7	69.113,1
1962	10.367,1	37.307,4	29.448,5	2.376,6	3.393,2	82.892,8
1963	9.188,9	44.729,8	33.120,3	2.852,7	5.202,0	95.093,7
1964	11.136,0	56.024,0	36.641,1	3.024,0	5.566,8	112.391,9
1965	13.031,5	59.762,6	43.304,0	3.246,8	8.358,4	127.703,3
1966	15.937,3	64.660,7	51.950,3	3.350,3	9.173,8	145.072,4
1967	14.689,4	86.071,3	88.802,7	3.862,0	9.174,1	202.599,5
1968	18.266,7	97.821,1	107.310,8	4.357,2	15.277,9	243.033,7

Fuente: Previsiones del Desarrollo Económico y Social, 1969-1972, OFIPLAN, pág. 293.

<sup>a/</sup> Según liquidaciones del presupuesto ordinario y extraordinario. Fuente: Depto. Planes Anuales de OFIPLAN.<sup>b/</sup> Se refiere a gastos del régimen de enfermedad y maternidad. No incluye gastos de inversión. Fuente: Depto. Financiero CCSS.<sup>c/</sup> Se refiere a gastos en medicinas, honorarios médicos, gastos en hospitales y otros. Fuente: Depto. de Riesgos Profesionales, INS.<sup>d/</sup> Se estimó que en el sector salud se gastó el 50 por ciento del total del gasto del SNA. Fuente: Depto. Financiero, SNA.



Si ahora analizamos los gastos de inversión y su distribución según los mismos organismos, constataremos que es la Caja Costarricense de Seguro Social la que absorbe gran parte de los gastos. En este período se construye el Hospital México que amplía considerablemente los servicios de la Caja. De esta manera, tendencialmente es la C.C.S.S. la que empieza a constituirse en el organismo central más importante de la salud pública en Costa Rica. Posteriormente, a la fecha de que hablamos (1968), la C.C.S.S. ha conseguido en principio el traspaso de algunos hospitales a su administración y, como señalamos en páginas anteriores, pretende para sí el rol de organizar en forma más centralizada el funcionamiento de los servicios de salud en el país.

Respecto de los gastos en inversiones se destaca en el período el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados. En 1965 participa en un 12,66 por ciento del total de gastos en inversiones del sector salud. El porcentaje asciende al 24,81 en 1969, mostrando una duplicación.

#### C. Algunos resultados en términos de mortalidad y morbilidad

Los avances logrados en la lucha contra la mortalidad y la morbilidad muestran una apreciable efectividad de las políticas públicas en el caso de la salud.

El cuadro 34 nos presenta una información básica. La reducción de la tasa bruta de mortalidad es bastante evidente. El porcentaje de descenso ha ido incrementándose hasta 1970, año a partir del cual la reducción se vuelve más dificultosa. Lo mismo observamos con la esperanza de vida al nacer, que llega entre 1970 y 1975 a uno de los niveles más altos de América Latina. Con todo, los diferenciales entre zonas urbanas y rurales son significativos: en las

zonas urbanas la esperanza de vida alcanza a 69,3 en 1965-1970; la cifra es de 63,9 en las rurales.

Si se observa la causa de muerte y su evolución en los últimos años, se puede apreciar que la gastroenteritis y la colitis ocupan en 1963 y en 1973 el 8,9 por ciento. La neumonía y la bronconeumonía, también influidas por las condiciones ambientales, se reducen pronunciadamente.<sup>23/</sup> Lo mismo acontece con la bronquitis y la desnutrición. Sin embargo, las enfermedades que avanzan como causas de muerte son aquellas menos sensibles a las condiciones sociales y ambientales; por ejemplo, las enfermedades del aparato circulatorio representan el 11,7 por ciento de las defunciones en 1963 pasando a ocupar el primer lugar en 1973 con un 16,9 por ciento; las enfermedades provenientes de tumores y las del sistema nervioso también experimentan un avance importante. Los resultados que se muestran pueden atribuirse a una eficiente batalla por mejorar las condiciones de salud de la población.

El cuadro 35 nos da cuenta de la evolución de las defunciones con asistencia médica en el país. Desgraciadamente, la información sólo abarca cuatro años; sin embargo, se observa una tendencia clara. Queda manifiesta una reducción, no solamente de la mortalidad general e infantil, sino una disminución de las defunciones sin atención médica. La situación es más patente en el caso de la mortalidad infantil.

23/ Consultar: Calvo, Felipe y otros, Informe General sobre las Condiciones de la Infancia, la Juventud y la Familia en Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1971.

Cuadro VI-34

**COSTA RICA: TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD Y ESPERANZA  
DE VIDA AL NACER, 1950-1975**

Período	Tasa bruta de mortalidad (por mil)	Porcentaje de descenso	Esperanza de vida al nacer	Ganancia en años, por año
1950-1955	12,35		57,26	
1955-1960	10,75	13,0	60,15	0,58
1960-1965	9,07	15,6	63,02	0,57
1965-1970	7,19	20,7	65,64	0,52
1970-1975	5,76	19,9	68,08	0,49

Fuente: Chackiel, Juan, La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica, 1963-1973, CELADE, 1976, pág. 66.

Habría que notar que probablemente dentro de la disminución general de la mortalidad, han jugado un destacado papel las luchas específicas contra algunas enfermedades particulares. Es el caso de la malaria y la tuberculosis.

Si nos centramos ahora en la mortalidad infantil, podemos apreciar una impresionante reducción entre 1963 y 1973. El cuadro 36 nos indica los niveles alcanzados. Sin embargo, al desagregar las zonas urbanas de las rurales se aprecian diferenciales muy altos. Un estudio de Juan Chackiel <sup>24/</sup> indica que en los cantones que poseen más de un 70 por ciento de población rural, la mortalidad infantil alcanza en 1963 una tasa de 103,0 por mil; cuando la población rural representa entre el 35 por ciento y el 70 por ciento, la tasa asciende a 96,0; cuando aquélla es menor que el 35 por ciento, se eleva sólo al 36,2. Las diferencias en 1963 son alarmantes. Sin embargo, las distancias

24/ Chackiel, Juan, La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica, 1963-1973, CELADE, San José, 1976.

Cuadro VI-35

DEFUNCIONES GENERALES, INFANTILES Y NOENATALES Y ASISTENCIA MEDICA EN COSTA RICA  
1965-1968

Año	Total defunciones			Defunciones infantiles (menores de 1 año)			Defunciones neonatales (menos de 1 mes)		
	Total	con asis tencia	sin asis tencia	Total	con asis tencia	sin asis tencia	Total	con asis tencia	sin asis tencia
1965	11.649	6.456	5.193	4.360	2.254	2.106	1.557	878	679
1966	11.379	6.277	5.102	4.098	2.152	1.946	1.610	938	672
1967	11.214	6.560	4.654	3.859	2.171	1.688	1.506	938	538
1968	10.653	6.355	4.298	3.534	2.035	1.499	1.368	895	473
PORCENTAJES									
1965	100,0	55,4	44,6	37,4	19,3	18,1	13,4	7,5	5,9
1966	100,0	55,2	44,8	36,0	18,9	17,1	14,1	8,2	5,9
1967	100,0	58,5	41,5	34,4	19,4	15,0	13,4	8,6	4,8
1968	100,0	59,7	40,3	33,2	19,1	14,1	12,8	8,4	4,4

Fuente: Calvo, Felipe y otros, op.cit.

se acortan en 1973; para el primer caso se reduce de 103,0 a 57,5 por mil; en el segundo caso desciende de 96,0 a 45,5; en el tercero baja del 36,2 al 30,9 por mil. El avance de las zonas rurales es muy importante. La condición de ruralidad significa una mortalidad infantil más alta, aunque en retroceso.

Las diferencias a niveles provinciales se presentan en el cuadro 37 cu yos cálculos se basan en el censo de 1973. Allí se considera la probabili - dad de morir en las primeras edades (1, 2, 3, 4, 5) y la esperanza de vida al nacer. Se puede apreciar que las áreas urbanas de Heredia y de San José son las más favorecidas (entre 43,8 y 44,5 de mortalidad infantil y 71,5 de espe ranza de vida). Le siguen las áreas urbanas de Alajuela y Cartago, que en ambos indicadores muestran alrededor de los valores totales urbanos para el país. A continuación se sitúan las áreas rurales de Heredia y San José, que presentan valores equivalentes a los totales del país y que, por lo tan to, no se alejan mucho de los valores de las zonas urbanas de la meseta cen tral. En términos generales podemos decir que lo que hasta ahora se ha re flejado es la realidad de la meseta central. Alajuela y Cartago tienen im portantes zonas más allá de los límites de la meseta. Heredia también las tiene pero casi despobladas; San José muestra la región de San Isidro del Ge neral, extensa en superficie, pero de restringida importancia respecto del resto de la provincia.

Otra cosa acontece si salimos de la meseta central. Los valores que muestran estos indicadores en las áreas urbanas de Guanacaste, Puntarenas y Limón son similares y muestran una situación bastante desventajosa respecto

Cuadro VI-36

## COSTA RICA: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL, 1963-1973

Año	Tasas (por mil)	Año	Tasas (por mil)
1963	70,6	1969	67,5
1964	80,7	1970	61,8
1965	69,7	1971	56,8
1966	65,4	1972	54,6
1967	62,7	1973	44,8
1968	59,9		

Fuente: Chackiel, Juan, La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica: 1963-1973, CELADE, 1976, pág. 67.

de la antes descrita. Las zonas rurales de estas provincias poseen una mortalidad infantil relativamente alta (84,88 y 94 respectivamente) y una esperanza de vida relativamente baja (60,1; 61,8 y 60,3 respectivamente). Los diferenciales dentro del país, por lo tanto, son bastante agudos; la mortalidad infantil presenta valores mínimos en la zona urbana de Heredia (43) y valores máximos en la zona rural de Limón (94); la esperanza de vida más alta se encuentra en las áreas urbanas de San José y Heredia (71,5) y la más baja en la zona rural de Guanacaste (60,1).

Cuadro VI-37

COSTA RICA: PROBABILIDADES DE MORIR DEL NACIMIENTO HASTA LAS EDADES 1, 2, 3, 5, Y ESPERANZA DE VIDA AL NACER, POR PROVINCIAS Y AREAS RURAL Y URBANA, CENSO DE 1973

Provincia y área	q(1)	q(2)	q(3)	q(5)	e <sup>o</sup>
<u>Costa Rica</u>	0,06976	0,08257	0,08867	0,09612	65,6
Urbano	0,05467	0,06129	0,06529	0,07035	69,3
Rural	0,07785	0,09313	0,10026	0,10878	63,9
<u>San José</u>	0,05510	0,06175	0,06580	0,07091	69,3
Urbano	0,04452	0,05015	0,05304	0,05677	71,5
Rural	0,06449	0,07489	0,08025	0,08686	66,9
<u>Alajuela</u>	0,07173	0,08515	0,09150	0,09921	65,1
Urbano	0,05436	0,06096	0,06492	0,06994	69,3
Rural	0,07564	0,09026	0,09710	0,10533	64,4
<u>Cartago</u>	0,07344	0,08738	0,09394	0,10188	64,9
Urbano	0,05763	0,06447	0,06879	0,07423	68,8
Rural	0,08048	0,09661	0,10406	0,11293	63,2
<u>Heredia</u>	0,06061	0,06873	0,07347	0,07939	68,1
Urbano	0,04388	0,04936	0,05218	0,05583	71,5
Rural	0,06631	0,07777	0,08341	0,09035	66,4
<u>Guanacaste</u>	0,08248	0,09925	0,10696	0,11608	63,0
Urbano	0,07671	0,09165	0,09863	0,10700	64,2
Rural	0,08416	0,10148	0,10940	0,11872	60,1
<u>Puntarenas</u>	0,08650	0,10458	0,11280	0,12242	62,0
Urbano	0,07606	0,09080	0,09770	0,10599	64,2
Rural	0,08864	0,10742	0,11591	0,12580	61,8
<u>Limón</u>	0,08838	0,10708	0,11553	0,12539	61,8
Urbano	0,07455	0,08883	0,09553	0,10362	64,7
Rural	0,09472	0,11543	0,12471	0,13543	60,3

Fuente: Chackiel, Juan, La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica, 1963-1973, CELADE, 1976, pág. 76.

Si nos fijamos ahora en las causas de muerte para los menores de un año, vemos que en 1970 un alto porcentaje de ellas se debe a enfermedades prevenibles y/o relacionadas con las condiciones ambientales. La Unidad de Planificación del Ministerio de Salud nos dice que en ese año el 30 por ciento de esas defunciones se ha debido a enfermedades prevenibles. Ahora, si observamos las causas de muerte presentadas por el mismo Organismo, vemos que de 3.553 defunciones de menores de un año, el 23,5 por ciento de debe a gastroenteritis y colitis, el 12,3 por ciento a neumonía y bronconeumonía, el 4,3 por ciento a bronquitis, el 3,9 por ciento a tétanos y el 1,2 por ciento a desnutrición. En síntesis, si consideramos estas enfermedades como más dependientes de las condiciones socio-económicas y del contexto ambiental, tenemos que el 45,2 por ciento de las defunciones infantiles se debe a ellas.

#### D. Los programas de Planificación Familiar

Las actividades de planificación familiar se inician en forma privada en Costa Rica. En 1962 llegan expertos de organismos extranjeros a explorar el campo. Por otra parte, algunos médicos de la Clínica Bíblica comienzan a ofrecer servicios en consultorios privados y organizan "Caravanas de Buena Voluntad", distribuyendo anticonceptivos y extendiéndose hasta algunas áreas rurales. Una experiencia piloto se realiza en el cantón de Turrialba, repartiéndole anticonceptivos a las esposas de los trabajadores agrícolas del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA).

En 1966 los grupos que trabajan en Turrialba y en San José unen sus esfuerzos que culminan en la fundación de la Asociación Demográfica Costarricense (ADC). Luego empieza a ofrecer servicios de planificación familiar en 7



consultorios ubicados en hospitales y unidades sanitarias localizadas en varias ciudades del país: San Isidro del General, Liberia, Limón, Turrialba, Ciudad Quesada y Puntarenas.

La ADC se crea para perseguir los siguientes objetivos:

- a) Crear conciencia sobre las consecuencias derivadas del crecimiento acelerado de la población.
- b) Obtener apoyo oficial, legal y público para los programas de planificación familiar y para una eventual política de población por parte del Gobierno.
- c) Apoyar los organismos que trabajan en programas de población y bienestar de la familia.
- d) Apoyar los programas de educación e investigación en este campo.

La incansable actividad desplegada por la ADC para introducir la planificación familiar en el sector público encuentra acogida en el Ministerio de Educación Pública. En marzo de 1970 se crea en ese Ministerio la "Asesoría y Supervisión General de Planificación Familiar y Educación Sexual", con el objetivo de "favorecer y propiciar la benemérita labor de la iniciativa privada" en este campo.

Más importante, quizás, es el contacto establecido con la más significativa institución de salud en Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social. Después de varios intentos, en 1968 se establece una comisión de la institución para estudiar y elaborar un programa de planificación familiar a nivel nacional. A mediados del año siguiente se acuerda adoptar dicho programa como parte del servicio de la Caja. Esto incluía una etapa de adiestramiento, en colaboración con la ADC y con el CESPO, y el inicio de servicios en las clínicas periféricas de San José, como proyecto piloto para ser

generalizado a los demás hospitales y unidades de salud del país. Este proyecto se inicia en 4 clínicas periféricas de San José y en el Hospital de Turrialba, en abril de 1970. En abril de 1971 se acuerda el suministro de anticonceptivos por parte de la Caja, en todos sus dispensarios, a todas las personas que los demanden. A fines de la década del sesenta, por lo tanto, se encuentran desarrollando actividades en el campo de la planificación familiar.

Desde su inicio, la ADC intenta incorporar la planificación en el sector oficial. Al año siguiente de su creación (1967) consiguen esta meta con la creación de la Oficina de Población. Se contratan y motivan a altos funcionarios del Ministerio de Salud, de la Caja Costarricense de Seguro Social y de la Universidad de Costa Rica. Ese mismo año se consigue un decreto del Gobierno que establece la participación del Gobierno en la planificación familiar. La Oficina de Población queda adscrita al Ministerio de Salud. En 1968 se habían habilitado 37 centros, en distintas unidades de salud, destinados a ofrecer servicios de planificación familiar.

A fines de 1967, una comisión integrada por altos funcionarios de la ADC, de la Facultad de Medicina y de CELADE, realizan gestiones para la creación del Centro de Estudios Sociales y de Población (CESPO). En marzo de 1968 inicia las actividades este organismo universitario, con apoyo financiero de la Ford Foundation, consistentes en labores investigativas y de capacitación de personal médico y paramédico para la planificación familiar.

Dos organismos privados, de inspiración religiosa, surgen en 1967 y en 1968 para desempeñar tareas ligadas a la Planificación Familiar. El Centro de

Orientación Familiar (COF), dependiente de la Iglesia Episcopal, y el Centro de Integración Familiar (CIF), de la Iglesia Católica. El primero de ellos se encuentra mucho más orientado hacia la planificación familiar.

Al sentirse la necesidad de coordinación de los distintos organismos mencionados, se crea en 1968 la Comisión Nacional de Población (CONAPO). Esta Comisión no tiene un carácter legal. Es el producto de un acuerdo informal de los directivos de las instituciones que integran el Programa de Planificación Familiar. Se persigue el intercambio de información para la coordinación de dicho Programa, ejecutado en forma autónoma por las instituciones participantes.

El Programa Nacional de Planificación Familiar, por lo tanto, que se constituye como tal en 1968, está concebido en términos de una gran descentralización. Se define por la actividad coordinada de sus instituciones participantes, con las especificidades de cada una de ellas.

La cobertura de estas distintas unidades es a grosso modo la siguiente:

a) Educación e información: Aquí juega un papel decisivo la ADC con sus publicaciones y programas de prensa, y actividades de apoyo a las otras instituciones del Programa. El Ministerio de Educación Pública (MEP) opera en este campo a través del sistema educativo y particularmente con cursos a profesores. El COF y el CIF también centran su labor en la difusión, en especial el primero de ellos que actúa en colaboración con el MEP en cursos, programas de prensa, radio, televisión y folletos sobre la materia.

b) Adiestramiento: En este campo es el CESPO el que probablemente realiza la labor más significativa a través de sus tres secciones: adiestramiento para el desarrollo, adiestramiento en educación sexual y adiestramiento médico. Para esto la ADC ofrece asistencia técnica. El COF también cuenta con programas de adiestramiento de personal para la planificación familiar.

c) Servicios clínicos y suministros: La ADC ha ocupado el primer lugar en el suministro de anticonceptivos a través de los centros de salud. La C.C.S.S. también los distribuye a través de sus unidades. En cuanto a los servicios clínicos, la OP atiende consultas de planificación familiar que en 1971 se intensifican y expanden a los hospitales. El COF también brinda servicios de consulta en su local y por correspondencia. El servicio clínico se realiza en forma intensa a partir de 1971, a través de las unidades de la C.C.S.S.

d) Investigación: Nuevamente la ADC cumple aquí importante labor, sea directamente o sea en forma de apoyo a las otras instituciones. El CESPO ha desarrollado ampliamente la investigación entre 1969 y 1973.

En suma, no cabe duda del liderazgo de la ADC como dinamizadora de las actividades de planificación familiar en sus diversos programas, de inculcación ideológica y difusión, de investigación y adiestramiento y de servicios clínicos. Su estrategia ha consistido en comprometer e incorporar a distintos organismos en vistas a un programa nacional.

Si analizamos el financiamiento, veremos nuevamente que la ADC se presenta como el pilar central de los diversos programas.

Año	ADC	OP	CESPO	COF	CIF	CCSS
1966	17.277,38	-	-	-	-	-
1967	76.376,79	89.060	-	-	-	-
1968	158.814,13	314.574	-	30.500	-	-
1969	209.408,35	336.700	-	38.500	-	-
1970	271.229,00	187.543	-	60.639	24.812	44.460
TOTAL	733.105,65	927.877	287.866	129.639	-	-

En el financiamiento de las actividades de los distintos programas e Instituciones participa habitualmente la propia ADC. Cuando no es una participación directa, su apoyo es indirecto mediante asistencia técnica y apoyo institucional para obtener financiamiento.

La proveniencia de los fondos de las diversas instituciones son en gran parte externa. La AID y el IPPF son las agencias que han colaborado más generosamente. La Ford Foundation también ha participado principalmente en el apoyo al CESPO.

Veamos ahora el efecto que estos programas ha tenido en la población. Para ello reproducimos en forma algo extensa un párrafo del informe de una misión de las Naciones Unidas en virtud de un programa de cooperación técnica en 1973. Nótese que en el fondo se evalúan los objetivos que la ADC se ha

propuesto, particularmente en los puntos acerca de la necesidad de crear conciencia sobre la materia y de conseguir la incorporación del sector público a los programas.

"Entre 1967 y 1969, el objetivo principal de las actividades de información y educación del Programa Nacional de Planificación Familiar era despertar en la sociedad conciencia sobre la existencia del problema demográfico y las implicaciones en el desarrollo del país y el bienestar de la familia; neutralizar la actitud opositora, en ocasiones beligerante, de un sector de la clase dirigente y algunos líderes de opinión pública y reforzar la actitud positiva de quienes ya estaban a favor del programa, apoyar el desarrollo de los servicios clínicos de planificación familiar y la intervención del Ministerio de Salubridad Pública en esta área. En las etapas finales de este período se propuso fortalecer el conocimiento de los métodos anticonceptivos mediante la información por medios masivos y la producción y distribución de materiales impresos y ayudas audiovisuales, como franelógrafos, diapositivas para proyecciones, películas y boletines".

"A partir de 1969 los mensajes han ido enfocando capas sociales cada vez más amplias y, por consiguiente, de menor nivel socio-económico y a partir de 1973, una vez que los estudios de campo han demostrado que existe ya una relativa saturación en cuanto a preocupación por el programa a nivel nacional y familiar, actitudes cada vez más positivas y generalizadas, y una prevalencia de su empleo más extendida, los objetivos de las actividades de información se han enfocado más directamente a las últimas etapas del proceso de adopción de nuevas ideas, cuales son, el uso y la conversión del ensayo en costumbre; pues en la actualidad el problema no es despertar en la población el

interés por la planificación familiar, sino procurar que la mayoría actual de mujeres en edad fértil que están usando métodos de regulación de los nacimientos los utilice adecuadamente y de manera satisfactoria".<sup>25/</sup>

Los resultados, en términos ideológicos, de la intensa actividad propagandística desplegada por el Programa bajo el liderazgo de la ADC, son elocuentes. Un reciente estudio de la Oficina de Información de la Presidencia de la República<sup>26/</sup> dice que se percibe en "la mente de las personas la idea que se ha llegado a una situación desfavorable entre recursos y número de habitantes. Este fenómeno es más fuerte dentro de los grupos rurales y del estrato socio-económico bajo urbano, y que entre ellos es donde se presentan los porcentajes más altos de entrevistados que piensan que la población debería ser menor". Entre más bajo es el estrato, mayor proporción de gente cree que la población de Costa Rica está aumentando rápida o muy rápidamente, (57 por ciento en estrato alto, 61 por ciento en estrato medio y cerca del 70 por ciento en el bajo).<sup>27/</sup> Ante la pregunta de si la situación es grave o muy grave, la respuesta es afirmativa en un 59 por ciento en el estrato alto, 61 por ciento en el medio, 72 por ciento en el bajo y 78 por ciento en la zona rural.

<sup>25/</sup> Tomado de Dierckxsens, Wim, La Reproducción Humana y el Régimen de Producción Capitalista en el Tercer Mundo, Estudios Sociales Centroamericanos, N° 9, diciembre de 1974, pág. 151.

<sup>26/</sup> Gómez, Miguel y Salazar, José, Algunas Opiniones sobre el Crecimiento de la Población, la Planificación Familiar y el Número conveniente de Hijos en el Valle Central de Costa Rica, (Mimeo), Oficina de Información, marzo, 1976.

<sup>27/</sup> La pregunta se ha hecho de varias formas y el resultado es el mismo.

La misma encuesta pregunta al entrevistado si ha oído hablar de planificación familiar. La respuesta es muy alta en todos los sectores (entre el 87 por ciento y 98 por ciento según sectores). Se interroga acerca del desconocimiento de 5 programas del Gobierno y los resultados son en el estrato bajo: Planificación Familiar 3,6 por ciento, Programa de Salud y Nutrición 40,0 por ciento, Programa de Asignaciones Familiares 65,4 por ciento, Programa de Universalización de los Seguros Sociales 60,0 por ciento y Programa de Granos Básicos 85,5 por ciento.

Acerca del número conveniente de hijos la encuesta dice: "es evidente que el tamaño de la familia considerado como conveniente es pequeño y muestra poca variabilidad por entrevistados: la mayoría de las respuestas se acumula en dos o tres hijos, categorías que abarcan alrededor de un 60 por ciento de las respuestas. Además únicamente entre un 8 y un 10 por ciento de los entrevistados quiere cinco hijos o un número mayor. Coherente con esta situación, la mediana es de 2 para el estrato bajo y medio y 3 para el alto. La muestra rural también tiene una mediana de 3.

Si se comparan estos resultados con los obtenidos en otros estudios realizados en Costa Rica en la última década, se revela una marcada tendencia al descenso del número de hijos estimado conveniente. La evolución puede verse en encuestas al Area Metropolitana de San José (1964), a Heredia (1970) y nuevamente al A.M.S.J. (1975). El número ideal de hijos es respectivamente 4,07, 3,63 y 2,85. La mediana desciende de 4 a 3 y luego a 2.



El mencionado estudio concluye diciendo que "no hay duda de que el comportamiento de las cifras, tanto en el área rural como en la urbana, revela un patrón ideal "moderno" de la fecundidad. Este resulta coherente con el marcado descenso sufrido por la fecundidad real de Costa Rica, el cual hizo que la tasa bruta de reproducción disminuyera de 3,5 a principios de 1960 a alrededor de 2 actualmente, lo que en términos de familia completa representa una reducción de aproximadamente 3 nacidos vivos por mujer en el período.

Nos resta presentar algunos datos acerca de los servicios de planificación familiar desde 1968 hasta 1973. En 1968 más del 75 por ciento de las consultas clínicas se realiza en la Provincia de San José. En Limón no existen todavía y son muy escasas en Puntarenas. Guanacaste presenta casi un 7 por ciento, superando a Cartago y Heredia. Alajuela tiene casi un 9 por ciento del total de consultas. La situación cambia en 1973. San José presenta algo más del 43 por ciento, Alajuela sube al 15 por ciento y en el resto de las provincias existe un porcentaje que se acerca a una correspondencia con el volumen poblacional.

Si referimos el número de consultas de planificación familiar a la población femenina en edad fértil (15-49 años) y vemos su evolución en los seis años comprendidos, podemos sacar conclusiones más significativas. La información se presenta resumida en el cuadro 38. Los diferenciales por provincia son interesantes. Respecto del total de consultas, que comprende casos nuevos y consultas de control, la evolución muestra que en la Provincia de San José se parte en 1968 de valores relativamente elevados (15 por ciento),

Cuadro VI-38

## PORCENTAJES DE CONSULTAS Y DE CASOS NUEVOS SOBRE EL TOTAL DE MUJERES EN EDAD FÉRTIL (15-49 AÑOS)

Provincia	1968		1969		1970		1971		1972		1973	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Costa Rica	7,96	2,83	13,13	3,26	22,41	4,86	31,21	6,04	37,34	5,92	37,64	5,88
San José	14,82	4,95	19,17	4,53	32,57	7,21	38,20	8,08	45,92	8,35	39,82	6,20
Alajuela	4,11	2,14	11,40	2,71	19,34	3,18	29,89	4,45	30,26	3,89	34,45	5,28
Cartago	4,23	1,55	10,73	2,35	14,12	3,60	21,05	4,49	27,15	4,67	30,88	4,57
Heredia	3,61	1,40	8,37	2,28	12,83	2,00	16,30	2,94	17,44	2,53	26,95	8,83
Guanacaste	6,03	2,04	9,69	2,90	13,98	3,30	29,33	6,32	36,55	5,60	41,12	5,04
Puntarenas	0,9	0,07	4,85	2,05	10,63	3,44	19,34	5,11	18,50	3,67	21,39	4,07
Limón	-	-	2,84	1,39	7,77	2,87	18,41	4,15	26,18	5,77	33,14	8,59

**Fuente:** Estadísticas del Ministerio de Salud Pública. No se consideran las consultas de Unidades Móviles ni las de los hospitales del Ministerio de Salud. Estas suman en 1972 y 1973 algo más de 11.000 consultas, es decir, entre el 7 y el 8 por ciento del total de consultas.

1 = Porcentaje del total de consultas sobre el número de mujeres de 15 a 49 años.

2 = Porcentaje de casos nuevos sobre el número de mujeres de 15 a 49 años.

llegando en 1973 a un 40 por ciento.<sup>28/</sup> Alajuela y Cartago muestran una evolución relativamente similar, partiendo de valores notablemente más bajos que San José. Heredia se muestra rezagada llegando sólo a un 27 por ciento en 1973. Notable es el caso de Guanacaste, que parte en 1968 de valores inferiores a San José y que llega a superar en 1973 el nivel de cobertura de la Capital. En esta provincia, en donde los indicadores socio-económicos son los más bajos, el programa de planificación familiar ha sido relativamente más intenso y/o eficiente que en el resto del país. Puntarenas muestra los niveles más bajos probablemente por la no extensión de los servicios nacionales de salud a las regiones bananeras. Limón, en cambio, que comienza sólo en 1969, alcanza una alta cobertura, similar a la de Alajuela. Las zonas bananeras de esta provincia sí están servidas por la Caja Costarricense de Seguro Social y por el Sistema Hospitalario Nacional. En síntesis, si excluimos a Puntarenas que presenta características peculiares, vemos que el programa ha sido particularmente intenso en las provincias atrasadas y eminentemente rurales, como Guanacaste y Limón, denotando una preocupación de reducir la natalidad allí donde es más alta y las condiciones socio-económicas más bajas.

En el análisis del cuadro 38 nos hemos detenido en el porcentaje total de consultas, de casos nuevos y de control para dar una idea de la amplitud de los servicios. Pero para tener una idea del porcentaje de mujeres atendidas habría que centrarse en la evolución de los casos nuevos. Entre 1968 y 1973 se atendieron en total 121.102 casos nuevos. Si referimos este número al

<sup>28/</sup> La cobertura es grande pues hay que considerar que aunque puede haber más de una consulta por mujer en algunos casos, no entran las mujeres naturalmente infértiles, las que se encuentran en sus primeros años de matrimonio, que desean tener familia, las que se han esterilizado, las viudas y otras.

total de mujeres en edad fértil al final del período, tenemos que representa un 28,30 por ciento de las mismas. Los diferenciales según las provincias son los mismos que hemos venido analizando. La mayor cobertura se encuentra en San José, siguiendo con Guanacaste y Limón. Puntarenas presenta los menores niveles.

Provincia	Casos nuevos	Mujeres 15-49 años	Porcentaje
San José	61.073	174.963	34,90
Alajuela	14.247	71.933	19,80
Cartago	8.771	44.986	19,49
Heredia	6.009	32.022	18,76
Guanacaste	8.497	36.181	23,48
Puntarenas	7.525	44.692	16,83
Limón	4.774	23.046	20,71

Para analizar la cobertura del Programa de Planificación Familiar hemos recurrido hasta ahora a estadísticas del Ministerio de Salud. En 1974 se habilita un nuevo sistema de estadísticas sobre la materia (SIDESCO), que estima su cobertura en un 95 por ciento de las usuarias reales del Programa. A pesar de que dicho año excede nuestro período de estudio, utilizaremos la información recogida por SIDESCO, ya que es la única que da cuenta de algunos diferenciales de las usuarias, que revisten el máximo interés para nuestro estudio. Suponemos que la composición de las mujeres según las variables que consideraremos no se ha alterado en 1974 respecto de los años anteriores.<sup>29/</sup>

<sup>29/</sup> Presentación de algunos resultados del Sistema de Estadísticas de Servicio en Costa Rica, SIDESCO, Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, abril de 1975, San José, Costa Rica.

Según el documento citado, en 1974 participó en el Programa de Planificación Familiar un número equivalente al 16,1 por ciento de las mujeres de 15 a 49 años. Las edades de mayor participación son las comprendidas entre los 20 y los 34 años. Las mujeres de 20 a 24 años lo hacen en un 22,7 por ciento; las de 25 a 29 años en un 28,0 por ciento y las de 30 a 34 en un 23,8 por ciento.

Las usuarias son casadas y unidas principalmente. El 27,3 por ciento de las casadas comprendidas en los tramos de edades considerados participa en el programa, en tanto que las unidas lo hacen en un 22,6 por ciento. El cuadro 39 proporciona más detalles de participación por estado civil y según grupos de edad. Llama la atención el grado de participación de las casadas de 15 a 29 años, lo que refleja una clara tendencia a retardar o espaciar los nacimientos. Más del 40 por ciento de las casadas de 15 a 19 años son usuarias del programa; más del 42 por ciento de las de 20 a 24, y el 37 por ciento de las casadas de 25 a 29 años. Los valores que presentan las unidas en los mismos tramos de edad son también elevados.

Señalamos el descenso en la participación en el programa de las mujeres de más de 29 años, particularmente de las casadas y unidas. Probablemente se explica por la práctica de la esterilización, sobre la cual el documento no presenta ninguna información, existiendo antecedentes de que ella es bastante elevada en Costa Rica.

Si tomamos el nivel de instrucción como diferencial en la participación en el programa, se pueden sacar conclusiones interesantes; ante la ausencia de indicadores específicos sobre la condición social, puede servirnos como una

Cuadro VI-39

INDICES DE PARTICIPACION DE MUJERES DE 15-49 AÑOS EN EL PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR, POR ESTADO CIVIL, SEGUN GRUPOS DE EDAD

Edad	Indices de Participación (%)				
	Total	Estado Civil			
		Solteras	Casadas	Unidas	Otros
TOTAL	16,1	3,2	27,3	22,6	7,8
15-19	6,4	0,8	40,3	30,2	26,7
20-24	22,7	4,7	42,2	33,0	18,9
25-29	28,0	8,9	36,9	30,1	13,6
30-34	23,8	8,8	29,1	21,5	11,6
35-39	16,3	6,6	19,7	13,9	6,7
40-44	10,0	3,2	12,6	8,5	2,7
45-49	3,7	0,7	4,9	2,8	1,2

Fuente: Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, Presentación de algunos resultados del sistema de Estadísticas de Servicio de Costa Rica, SIDESCO, San José, Costa Rica, abril, 1975, pág. 10.

Cuadro VI-40

INDICES DE PARTICIPACION DE MUJERES DE 15-49 AÑOS EN EL PROGRAMA DE PLANIFICACION FAMILIAR, POR NIVEL DE INSTRUCCION, SEGUN EDAD

Edad	Indices de Participación (%)					
	Total	Ninguno	Primaria (grados)		Media	Superior
			1-3	4-6		
TOTAL	16,1	8,9	13,0	19,3	11,5	8,9
15-19	6,4	3,6	8,2	7,9	3,7	3,7
20-24	22,7	9,7	22,8	27,8	16,8	8,6
25-29	28,0	13,5	29,1	34,6	23,2	17,8
30-34	23,8	12,5	25,5	29,0	19,3	13,1
35-44	13,4	9,9	15,4	15,4	8,5	6,9
45-49	3,7	2,5	4,1	4,4	2,0	1,3

Fuente: Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual, Presentación de algunos resultados del sistema de Estadísticas de Servicio de Costa Rica, SIDESCO, San José, Costa Rica, abril, 1975, pág. 11.

cierta pauta al respecto. El cuadro 40 nos presenta la información disponible según grupos de edad. El porcentaje de usuarias es mayor en los niveles de instrucción primaria. Casi el 20 por ciento de las mujeres que tienen entre 4 y 6 años de instrucción participa en el programa. Algo menos es la presencia de las mujeres que sólo tienen tres años de instrucción. Para evaluar el significado de estas cifras habría que tomar en cuenta que cerca de los dos tercios de las mujeres del tramo de edad comprendido se ubica dentro de este nivel de instrucción. El 42 por ciento de ellas ostenta entre 4 y 6 años de instrucción; el 22 por ciento posee entre 1 y 3 años.

Las mujeres de 15 a 49 años que no poseen instrucción representan menos del 9 por ciento y presumiblemente se localizan en las zonas rurales más atrasadas o en los barrios marginales urbanos. De este porcentaje un 9 por ciento acude al programa de planificación familiar.

Las mujeres de las edades consideradas que poseen instrucción media representan el 20 por ciento. De ellas un 11,5 por ciento participa en los programas. Las que tienen educación superior no llegan a constituir el 6 por ciento del total y son usuarias del programa en un 8,9 por ciento.

Podemos concluir que el Programa de Planificación Familiar atiende principalmente a las mujeres de los sectores populares, que poseen educación primaria, bastante extendida en Costa Rica. Menor es la cobertura que presenta en los sectores más bajos y marginalizados, probablemente los más dispersos en las zonas rurales. En los sectores más altos la participación tampoco es comparable con la de los sectores populares debido a la práctica privada o por propia iniciativa de la planificación familiar.

Nuevamente se observa que en las edades superiores a los 29 años desciende la participación. En los niveles de instrucción primaria, que entre los 15 y los 29 años participan en alto grado en los programas, es probable que el descenso se deba a la esterilización.

La orientación del programa queda aun más clara en el cuadro 40 que presenta la historia reproductiva de las mujeres que participan en el programa según el nivel de instrucción. El 76 por ciento de las usuarias posee solamente instrucción primaria en tanto que sólo un 18 por ciento presenta educación media o superior. El programa se orienta al sector más representativo de la población y que tiene una fecundidad más alta. Las mujeres que tienen sólo educación primaria presentan promedios de 4.8 nacidos vivos (1 a 3 grados) y 3.1 (4 a 6 años), siendo superadas por la fecundidad de las que no poseen instrucción (6.2 nacidos vivos) pero que constituyen un porcentaje menor de la población.

Señalamos en páginas anteriores que las estadísticas de SIDESCO omiten la información sobre esterilizaciones, aunque los datos mismos sugieren su práctica en las mujeres de más de 29 años. Sin embargo, la encuesta sobre clases sociales y fecundidad realizada en 1976 en Costa Rica, como parte de este proyecto (ver capítulo III), proporciona información bastante sugerente.

Allí se concluye que el 61 por ciento del total de las esposas de los hogares entrevistados utiliza métodos anticonceptivos; entre los 15 y los 24 años el porcentaje indicado es 60 y entre 25 y 34 asciende al 80 por ciento.



Los diferenciales de uso según la pertenencia a distintas clases sociales no es muy significativo, mostrándose un porcentaje mayor de uso en la clase media. Ahora bien, el 27 por ciento de las mujeres que practican la planificación familiar manifiesta que el método usado es la esterilización. Entre los 15 y los 24 años el método usado es gestágeno oral en un 78 por ciento, representando la esterilización sólo un 3 por ciento. Entre los 25 y los 34 años los gestágenos orales representan poco más de un 50 por ciento, avanzando la esterilización al 19.1 por ciento. La situación cambia bruscamente en las mujeres de 35 a 49 años en que los gestágenos orales descienden al 25.8 por ciento y la esterilización llega al 48.1 por ciento de las mujeres que controlan la natalidad.

Si inferimos ahora la práctica de la esterilización a todas las mujeres en edad fértil, tenemos que según la encuesta de 1976, el 15 por ciento de ellas ha sido esterilizada. La diferencia por edad es interesante: afecta sólo al 2 por ciento de las mujeres de 15 a 24 años, al 13 por ciento de las mujeres de 25 a 34 años y al 23 por ciento de las mujeres de 35 a 49 años.

El análisis efectuado da cuenta de la magnitud y logros del Programa Nacional de Planificación Familiar en Costa Rica. El dinamismo de la ADC y su articulación con el sector público, permitida por la peculiar estructura del Estado costarricense que articula, integra y posibilita la acción de las iniciativas privadas, nacionales o extranjeras, en términos de movilizar los recursos públicos, han dado como resultado una intensa y eficaz actividad. A fin de evaluar mejor este resultado parece útil extraer un párrafo de un informe de las Naciones Unidas, preparado para el Gobierno de Costa Rica en 1973: "Costa Rica ha experimentado una reducción de la tasa de natalidad desde 47.5 en 1960, hasta 33.1 en 1970, a un ritmo superior al de

cualquier país de la región, y comparable al de países donde este fenómeno se ha presentado de manera más dramática. Esto ha precedido al nacimiento del Programa Nacional de Planificación Familiar; pero no obstante el volumen de actividades en este campo, excede considerablemente al realizado por los demás países de la región, con sólo una excepción. En términos de casos nuevos atendidos en clínicas de planificación familiar, se llegó en 1971 a la tasa de 14.3 por cada 1.000 habitantes, sólo superada por Trinidad y Tobago, y equivalente a más del doble de la lograda por Chile y tres veces superior a la de Colombia, países que ocupan respectivamente el cuarto y quinto lugar en la región".<sup>30/</sup>

---

<sup>30/</sup> Op.cit., pág. 1.

## VII. CONCLUSIONES

La variedad de tópicos que hemos abordado en este informe puede atentar, quizás, contra una adecuada comprensión de los objetivos más estrictos de nuestra investigación, que son los que le dan convergencia a las diferentes temáticas tratadas.

Metodológicamente, nuestro análisis ha sido el de un proceso "ex-post". Hemos estudiado el patrón de desarrollo implementado en las últimas décadas, intentando detectar las implicaciones demográficas que de él se han derivado. De esta manera, buscamos comprender la rápida transición demográfica de Costa Rica al interior de un proceso socio-económico y cultural de transformación acelerada. De allí la importancia investigativa de la determinación de los factores estratégicos del cambio de los patrones sociales que se configuran dentro del contexto global de la vida social, en sus instancias económicas, culturales, políticas y propiamente sociales.

Por último, nos hemos centrado principalmente en los cambios ocurridos en la fecundidad y sus factores causales, conscientes de que una vez alcanzados los objetivos de descenso de la mortalidad, cosa que en Costa Rica ocurre durante la década del cincuenta, el componente más importante de la transición demográfica está dado por el descenso de la fecundidad, lo cual se verifica singularmente a partir de la década del sesenta.

### 1. El Cambio de la Fecundidad y sus Factores Determinantes

La multiplicidad de variables que habría que considerar respecto de este punto y las distintas vías como podrían afectar el cambio demográfico, aconsejan para su tratamiento la explicitación de un marco teórico elemental que las organice, jerarquizando en términos cualitativos su impacto. Nuestra orientación metodológica básica nos lleva a postular que en una sociedad heterogénea desde el punto de vista social, los cambios en el comportamiento reproductivo serán diferenciales según los contextos de vida de los distintos sectores sociales. Suponemos aquí una racionalidad diferente en ellos respecto del valor asignado a una familia numerosa. Sin embargo, esta lógica atribuida a las distintas clases sociales se encuentra mediatizada por la exposición de una clase social, definida por relaciones de trabajo específicas, a una serie de factores que forman parte de un contexto de vida, tales como pautas culturales, acceso a servicios, patrones de consumo, etc. Un tercer elemento que hay que tomar en cuenta desde el punto de vista teórico es la existencia de mecanismos institucionales, cuya función ideológica e instrumental consiste en la precipitación o facilitación de una práctica de control de la natalidad.

#### A. El Cambio en el Comportamiento Reproductivo en las Clases Sociales y Contextos Socio-Espaciales

Las conclusiones que se desprenden de la encuesta sobre clases sociales y fecundidad avalan la hipótesis general de la transición demográfica desfasada. De acuerdo a esos antecedentes, la caída de la fecundidad se habría iniciado en las capas medias urbanas y habría sido seguida con desfases importantes primero por el proletariado urbano típico, luego por el proletariado urbano no-típico y finalmente por el estrato marginal urbano y por la mayoría de los sectores rurales, con aparentemente la sola excepción del proletariado rural no-típico.

Las indagaciones sobre el número deseado de hijos indicarían, por su parte, un cambio importante en la orientación del comportamiento reproductivo en todas las clases sociales. Este cambio aparece muy nítidamente al contrastar las respuestas de las mujeres de distintas edades: mientras más joven es la mujer, menor es el número deseado de hijos.

Por último, la información recogida sobre práctica anticonceptiva, y época en que ésta se inició, resulta también consistente con la hipótesis del cambio desfasado.

Los resultados del análisis a nivel cantonal refuerzan las evidencias acumuladas mediante la encuesta. Se constata ahí que en el período intercensal (1963-1973) el descenso de la fecundidad fue mayor en las áreas de ruralidad media y alta que en las propiamente urbanas.

Así ambas fuentes permiten sostener que durante el período considerado se produce en Costa Rica una notable reducción de la heterogeneidad del comportamiento reproductivo entre las diferentes clases sociales y que tiende a generalizarse un patrón de fecundidad controlada y la orientación hacia una familia de tamaño relativamente pequeño.

#### B. Los Factores Sociales del Cambio

La inserción en la estructura de clases aparece en la perspectiva teórica adoptada como una categoría explicativa central debido básicamente a tres razones: (a) la naturaleza de las condiciones y relaciones de trabajo propias de ciertas clases o fracciones de clase implican en sí mismas diferencias entre ellas en cuanto a ciertos factores teóricamente relevantes en la determinación de la orientación del comportamiento reproductivo; (b) en ciertas circunstancias la pertenencia a un determinado sector social condiciona la accesibilidad

o grado de exposición a ciertos factores contextuales; y, por último, (c) las clases se encuentran históricamente asociadas a determinados contextos socio - espaciales por razón de la estructuración espacial de las actividades económicas, por lo que la pertenencia a una clase conlleva en cierto grado una configuración particular de factores contextuales.

De estas proposiciones se desprende que la importancia de la posición de clase en la determinación del comportamiento reproductivo tenderá a disminuir en la medida en que la heterogeneidad socio-espacial se reduzca y en la medida en que la posición de clase deje de condicionar el acceso a factores contextuales importantes (como los servicios de salud y educación, por ejemplo).

Si atendemos solamente a aquellos factores que dependen directamente de la particular forma de inserción en la estructura productiva, característica de cada una de las clases o fracciones de clase consideradas, cabría esperar que los sectores urbanos tuvieran una fecundidad menor que los rurales y que lo mismo ocurriera entre los sectores capitalistas y no capitalistas.

Los resultados de la encuesta permiten pensar que la hipótesis se cumple en líneas generales en Costa Rica, aunque plantean algunos problemas que es necesario discutir.

- Según las estimaciones de fecundidad retrospectiva obtenidas mediante la encuesta, que se refieren a una época anterior al descenso de la fecundidad a nivel nacional, la hipótesis se habría cumplido entre las clases del contexto urbano pero no en las del medio rural, ya que entre

estas últimas no existirían diferencias significativas. Una explicación plausible es que la influencia de los factores específicos de clase que distinguen a los campesinos de los proletarios rurales (explotación familiar de tierra propia versus trabajo asalariado) se habría visto cancelada por la acción de otros factores. Así, si se utiliza el nivel de instrucción como proxy del nivel de ingreso y nivel de vida (además de lo que significa por si mismo), se verifica que el nivel medio de educación más alto en el área rural era detentado por los campesinos, seguido por los campesinos proletarizados, los proletarios rurales típicos y, en el último lugar, los proletarios no típicos.

- Si se traduce la hipótesis a términos dinámicos, cabría esperar que entre los sectores sociales claves, por su alta fecundidad en el pasado, los sectores capitalistas precedieron en el descenso a los no capitalistas, particularmente en el medio rural. Esto se verifica sólo parcialmente si se atiende a los resultados de la encuesta, ya que aunque el proletariado típico es el que más habría reducido su fecundidad entre los sectores rurales considerados, habría sido seguido muy de cerca por los campesinos y campesinos proletarizados, siendo los proletarios rurales no típicos los únicos que aparentemente habrían mantenido un alto nivel de fecundidad. La explicación al problema anterior es también plausible en este caso: La situación reciente de los campesinos -según la encuesta- se caracteriza por un nivel de ingreso relativamente alto, su producción es tá especializada y orientada al mercado, se encuentran ubicados preferentemente en el Valle Central (mayor exposición a la influencia urbana) y

su nivel medio de educación es el más alto y el que más rápidamente se ha elevado en comparación con los demás sectores rurales. Los campesinos han llegado a constituir así una especie de "clase media" rural. En el otro extremo, los proletarios rurales no-típicos tienen el nivel medio de ingreso más bajo (apenas la mitad del de los proletarios rurales típicos) y también el nivel más bajo de instrucción. Se agrega a esto que, a pesar de su carácter de asalariados y de la legislación vigente en la materia, sólo el 28 por ciento de ellos tiene acceso al seguro social. Todo esto permite concluir que éste es el grupo más pobre y marginado del campo y que su inclusión en el sector capitalista obedece a consideraciones más formales que reales.

- Prestando ahora atención al sector urbano, debemos destacar que la muy importante caída de la fecundidad que parece haberse producido en el estrato marginal involucra en parte un cambio de contexto debido a su componente migratorio, a lo que se agrega que en este sector se ha observado el mayor porcentaje de mujeres jefes de hogar (solas), así como la más alta frecuencia de trabajo femenino. Es probable por esto que el cambio en la orientación del comportamiento reproductivo no haya sido tan importante, como pareciera por el cambio observado en la fecundidad, lo que se refleja en el número deseado de hijos.

Aunque los desfases temporales en el proceso de cambio y las diferencias que aún subsisten entre los sectores sociales analizados constituyen una dimensión importante del proceso de transición demográfica en Costa Rica, su característica principal es, sin duda, su carácter rápido y masivo. Puede sostenerse así, en cierto modo, que más que las diferencias se destacan en este caso las semejanzas.



La encuesta puso en evidencia que todos los sectores sociales claves (con probablemente una sola excepción ya discutida) habrían experimentado una importante reducción de la fecundidad. El análisis de cantones, por su parte, mostró cuán grande había sido la caída en los contextos de alta y media ruralidad.

Puso en evidencia, por otra parte, que mientras en 1963 -antes de iniciarse el descenso generalizado de la fecundidad- ésta aparecía estrechamente asociada a variables de base estructural, como la prevalencia de actividades económicas modernas y relaciones sociales de producción capitalistas, el grado de urbanización del contexto y el nivel de vida, diez años más tarde, aunque su asociación con dichas variables permanece en las áreas urbanas, se había debilitado notablemente en las rurales. Este mismo fenómeno habría conducido a que, por ejemplo, la magnitud del descenso de la fecundidad en el período intercensal no se corresponda en absoluto con la velocidad mayor o menor con que los cantones se habrían urbanizado.

Este conjunto de evidencias lleva a pensar que tal fenómeno de homogeneización demográfica requiere de una explicación global que apunte básicamente hacia procesos que -aunque explicables a nivel socio-político por la estructura y dinámica de las clases sociales- las permeen, sin que su impacto sobre los individuos, familias o grupos esté condicionado por la pertenencia a una u otra clase o fracción de clase.

El marco teórico que ha orientado este estudio destaca dos dimensiones relativamente independientes de la particular forma de inserción de los individuos en la estructura productiva y que pueden ser consideradas, en sentido lato, como dimensiones contextuales. La primera de ellas es la integración socioespacial, sobre la que a lo largo de este informe se ha entregado abundante información.

La segunda es el acceso a los servicios sociales.

Partiendo de la base que el creciente acceso a los servicios sociales constituye sólo una dimensión de un fenómeno más complejo y global de modernización social, nos parece conveniente discutir aquí uno de sus componentes, la educación, sobre el que el proyecto ha realizado un importante esfuerzo de análisis. Queremos enfatizar aquí que al referirnos ahora a los hallazgos en educación no pretendemos considerarla como un factor aislado y autónomo que actúa per se, sino más bien como una muestra elocuente de un proceso de progresiva neutralización de las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad económica a través de un proceso de modernización social.

La sección sobre política educacional en el Capítulo VI entregó abundantes antecedentes sobre el desarrollo histórico de la acción del estado en la provisión de servicios de enseñanza, la aceleración de este proceso durante las últimas tres décadas, etc. Teniendo en cuenta ese conjunto de antecedentes, cabe destacar aquí algunos hallazgos de particular importancia.

El análisis de los cambios ocurridos en los cantones en el período intercensal 1963-1973 permitió concluir que la política de educación tuvo un efecto redistributivo, ya que fue en las áreas con niveles más bajos de alfabetismo donde éste más se elevó. Se constató al mismo tiempo una correlación significativa entre la magnitud de los avances en educación y la magnitud de la caída de la fecundidad, válida tanto para el país en su conjunto como para cada uno de los contextos considerados.

Por otra parte, el análisis de la integración de la mujer a la actividad económica permitió constatar que, en una perspectiva sincrónica, las notables diferencias de fecundidad que aparecían entre las activas y no activas serían básicamente el resultado de las diferencias entre ambas categorías en términos de estado civil y educación. En una perspectiva diacrónica, ese estudio permitió concluir que la elevación de los niveles de educación, particularmente en las edades más jóvenes, habría conducido a una disminución de la oferta de fuerza de trabajo femenina en el grupo de 15 a 19 años y a una postergación en la edad de iniciación de uniones sexuales estables. Ambos factores habrían contribuido a su vez a un aumento en la actividad económica de las casadas y unidas en las edades más cruciales para la fecundidad (20 a 39 años) con una elevación en el status de las ocupaciones desempeñadas por las mujeres. Todos estos cambios habrían estado contribuyendo significativamente para producir un descenso de la fecundidad.

Por último, la comparación de los niveles de educación de los jefes de hogar mayores y menores de 35 años efectuada en la encuesta, permite concluir que la creciente disponibilidad de servicios de educación proporcionada por el Estado ha favorecido a todas las clases sociales consideradas, sin discriminación. Incluso esta información permite pensar que los avances mayores se habrían producido en las clases rurales -particularmente en el sector de los campesinos- y que en consecuencia la tradicional brecha de educación entre la población rural y la urbana tendería a cerrarse.

En el campo de los servicios sociales, la única área en donde la posición de clase ha intervenido como factor condicionante es la de la seguridad social ya que, como se mostró, es en los sectores asalariados vinculados a la actividad económica más moderna donde la cobertura de estos servicios es casi total. En los no asalariados y en los asalariados vinculados a explotaciones agrícolas tradicionales el acceso efectivo a estos servicios es muy inferior.

Los antecedentes entregados a lo largo de este informe permiten sostener, por el contrario, que en el ámbito de la salud ha estado ocurriendo un fenómeno semejante al de la educación, con un claro efecto redistributivo.

La prestación de servicios de planificación familiar y las actividades educativas en ese campo pueden ser consideradas como un elemento más en este proceso que atraviesa todos los sectores sociales.

Lo observado en el ámbito de los servicios sociales no puede ser explicado como un efecto de la redistribución en el ingreso monetario. Los antecedentes presentados al final del Capítulo V parecen indicar que en este aspecto la redistribución observada habría sido en beneficio de las capas medias y no de los estratos más bajos. La explicación más plausible viene por esto de la acción redistributiva indirecta del Estado a través de la provisión indiscriminada de servicios gratuitos.

Si el proceso de integración socio-espacial y -muy asociado a él- el incremento notable en el acceso a los servicios sociales por parte de los sectores claves explicara el cambio en la orientación del comportamiento reproductivo, las acciones en el ámbito de la planificación familiar, actuando como factor facilitante y precipitante de la adopción generalizada de un control

de la procreación, explicarían el carácter masivo y rápido de la caída de la fe cundidad.

El comportamiento reproductivo debe entenderse como un comportamiento social que se inserta dentro de un conjunto de componentes de una "práctica social", cristalizada por la presencia de pautas culturales derivadas de una condición económica y social concreta.

En estos términos es un comportamiento que se especifica y define por una ideología, que no cobra carne en la población si no se presenta acorde con la situación socio-económica, pero que la asimila y codifica. Este comportamiento ideológico, en tanto percepción de la funcionalidad o disfuncionalidad de la familia numerosa, a pesar de estar sobre-determinado por las condiciones básicas, puede ser manipulado por la acción de mensajes ideológicos encaminados a encauzar dentro de ciertos parámetros el comportamiento reproductivo.

Desde este punto de vista atribuimos una gran importancia al programa de planificación familiar en Costa Rica, que lejos de descuidar este aspecto, lo ha señalado como de extrema importancia; la difusión de estos mensajes y su adopción por parte de los sectores populares urbanos y rurales, ha sido señalada en su oportunidad. Ha jugado así un papel de legitimar el deseo de evitar la familia numerosa cuando ésta, por las nuevas condiciones económicas y sociales imperantes, se ha vuelto un obstáculo para las aspiraciones de un mejor pasar.

Por lo tanto, al reflexionar desde un punto de vista teórico y metodológico acerca de la acción de las variables que pueden tener un mayor impacto sobre la fecundidad (educación, seguridad social y salud, incluyendo la planificación familiar), variables cuyo peso determina la opción asumida

de analizar algunas políticas sociales, concluimos en que su importancia radica en el hecho de que ellas apuntan en alto grado al fenómeno de modernización social, en aspectos relacionados con el comportamiento reproductivo, o bien que precipitan y facilitan una práctica de control de la natalidad, demandada por la presencia de las nuevas condiciones sociales.

El factor causal más importante es el fenómeno mismo de la modernización económica y social, que altera el contexto de vida y disminuye el peso de la familia como principal núcleo de integración social. Esto acontece porque surgen otras relaciones sociales de similar o mayor importancia que se realizan fuera del contexto familiar.

Estas nuevas relaciones son, en primer lugar, de trabajo, las cuales concentran una dedicación de tiempo cada vez más grande de hombres y mujeres, quedando las actividades del hogar reducidas drásticamente; el descenso de la actividad agrícola con el aumento correlativo de actividades manufactureras y de servicios inciden más aun en la modernización del trabajo con su tendencia a la monopolización de la actividad social.

Esta modernización implica acceso a nuevos tipos de servicios (salud, educación, vivienda, transporte, seguridad social, etc.), que comienzan a satisfacer nuevas necesidades, y que son impartidos por instituciones públicas, con lo cual la familia deja de cumplir este tipo de roles para convertirse más bien en una fuente de necesidades de relativo y desigual costo. Conjuntamente, dentro del mismo proceso, se desarrollan nuevas pautas de consumo y con ellas nuevas aspiraciones materiales, es decir, nuevas necesidades de similar efecto sobre la función de una familia numerosa. El despertar de nuevas posibilidades culturales para todos los miembros de la familia constituye también

una aspiración muy sentida que implica costos que en términos de los miembros de ésta se traducen en una preferencia por lo cualitativo antes que lo cuantitativo.

Es a este conjunto de procesos y al establecimiento de nuevas relaciones sociales desarrolladas en un ámbito extra familiar a lo que llamamos una modernización de la vida social, que reposa en una generalización de las relaciones salariales y de las relaciones de mercado, y en una complejización y masificación del trabajo. La calificación de la mano de obra se convierte en una exigencia para los individuos y esto abre las puertas a nuevos niveles de vida. Al interior de este nuevo contexto social, la familia grande carece de sentido y el control del comportamiento reproductivo se impone por su propio peso; un programa de planificación familiar lo que hace es servir de instrumento para el ejercicio de una práctica reproductiva requerida por la población en las condiciones señaladas.

Desde este punto de vista cobra sentido la distinción entre áreas rurales y urbanas en términos explicativos de los diferenciales de fecundidad. El proceso de modernización social se difunde desde lo urbano hacia lo rural. Al respecto, las definiciones censales pueden desorientar el análisis. Esto en Costa Rica es particularmente válido; en casi toda la meseta central, de gran concentración de población llamada rural, se da una modernización del trabajo, del acceso a los servicios, de los patrones de consumo y en general de las aspiraciones sociales y culturales. Esto se verifica incluso en la población empleada en la agricultura. Diríamos que el contexto de vida se ha ido "urbanizando" en la medida en que ha avanzado esta modernización impulsada por los cambios económicos.

Esta observación general concuerda con lo que hemos señalado respecto tanto de los cambios en los patrones reproductivos, como de los avances de los servicios. Si bien es cierto que en todos estos aspectos los diferenciales son altos según sea el contexto rural o urbano, los mayores progresos se perciben en el ámbito rural. Pensamos que los cambios socio-económicos y culturales a ludidos se han dado antes de la década del sesenta en los ambientes más urbanos. Durante nuestro período de estudio se produce un intenso movimiento de urbanización en sentido estricto, acompañado de uno más extenso de penetración de lo rural por la modernización social difundida desde los centros urbanos. Es este proceso social en su conjunto el que, al masificar sus efectos, transforma los patrones reproductivos de la población.

## 2. El papel del Estado

El análisis que hemos efectuado del Estado y de su proyección hacia los distintos campos, económico, social y poblacional, nos permite extraer algunas conclusiones acerca del papel directo o indirecto que le ha cabido en Cogta Rica en términos de la transición demográfica.

En primer lugar, cabría señalar el peso decisivo que ha tenido como agente de modernización socio-económica. A este nos hemos referido en el capítulo tercero de este informe, destacando el carácter del proyecto político que se concibe en Costa Rica en la década del cuarenta, y que se implementa luego de la fundación de la segunda república. Ha impulsado un nuevo modelo económico, de mayor diversificación productiva, en donde la industrialización se presenta como un eje de suma importancia. El proceso de modernización se impulsa ya en la década del cincuenta pero a partir de 1963, con el ingreso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano, entra en una fase de realizaciones más significativas.



Conscientes del impacto demográfico que de suyo desencadena la modernización socio-económica, y el papel de impulsador y conductor de este proceso por parte del Estado, podemos atribuir a éste una influencia indirecta, aunque decisiva, en la transición demográfica observable en Costa Rica. En tanto el Estado define, con diversos grados de explicitación, una estrategia de modernización económica y la implementa en forma adecuada, deben esperarse una serie de efectos sociales, de cambios en el contexto de vida, que poseen importantes implicaciones demográficas. Creemos que esto ha acontecido en Costa Rica, en donde la explicitación de una política económica y de una política social ha estado presente, no así las implicaciones demográficas que se han derivado como efectos de carácter más estructural.

El Estado también ha formulado políticas sociales de efecto menos indirecto, aunque no explícitamente perseguido, sobre la transición demográfica. Hemos abordado en nuestro estudio un análisis somero de las políticas sociales, en lo referente a la educación, a la seguridad social y a la salud, comprobando que al nivel de los indicadores utilizados se observan importantes cambios. También hemos reflexionado metodológicamente acerca del impacto de estos progresos sociales sobre la transición demográfica, otorgándoles importancia en la medida que reflejan un proceso de modernización social.

Al referirnos a la capacidad del Estado de formular políticas económicas y sociales, debemos tener en cuenta que esta capacidad presupone el establecimiento de una institucionalidad que tenga la virtud de organizar e integrar a la sociedad completa. Es decir, existen ciertas condiciones objetivas previas que son indispensables para los intentos de ejecución de planes a nivel nacional.

Una primera condición es la posibilidad de integración física del territorio que permita el contacto de la cúspide con la base de la pirámide social, que se encuentra espacialmente dispersa. En estos términos, en Costa Rica, conforme se ha ido implantando en el país una economía de mercado, se han ido integrando físicamente algunas regiones a una unidad socio-económica de tipo nacional. Esto ha ocurrido en el siglo pasado en la Meseta Central, gracias al café, con su natural prolongación hacia los puertos. La implantación de las bananeras, primero en el Atlántico y luego en el Pacífico, ha creado espacios económicos nuevos, aunque de escasa conexión con el resto del país. Por último, la diversificación productiva en el agro, que se favorece del Mercado Común Centroamericano, integra al "ecosistema" a importantes regiones, en particular, Guanacaste.

Desde este punto de vista el Estado desempeña una tarea primordial en el desarrollo de la infraestructura, los transportes y las comunicaciones. Esta integración física del territorio, gracias a la red de comunicaciones que se crea, incorporará a los diversos sectores sociales, diseminados espacialmente a un solo sistema económico. Esta incorporación implica asimilación a ciertas pautas de consumo (estilo de vida) y también a un mismo marco de significados valorativos y culturales. Por otra parte, esta integración posibilita materialmente la implementación de cualquier programa público y social. Ambos aspectos, el instrumental y el cultural, condicionan objetivamente una modernización del comportamiento reproductivo como efecto indirecto de los cambios sociales que provocan.

En un segundo lugar habría que tomar en cuenta la conformación misma de la institucionalidad y su potencialidad para implementar políticas públicas. Al

respecto, habría que recordar lo siguiente: El Estado costarricense ha adquirido quizás tempranamente un carácter interventor en la economía y dinamizador de la misma. Este rasgo se remonta hasta los primeros años de la independencia en que logra conformarse una economía cafetalera que conduce hacia una primera integración nacional. A partir de los años 40 del presente siglo, el mencionado carácter se acentúa, explícita y formaliza. Este papel rector de la vida económica y social del país redundará en la capacidad operativa de conjugar distintas iniciativas y recursos en torno a ciertos planes o programas de acción. De esta manera resultará institucionalmente posible la implementación tanto de políticas de desarrollo económico como de políticas sociales e incluso de políticas de población. Las políticas sociales, según nuestras hipótesis, generan condiciones objetivas para el cambio demográfico. La propia estructura del Estado, por lo tanto, en la medida en que configura una base institucional adecuada, incide en el cambio demográfico que ocurre como efecto del cambio en las condiciones económicas y sociales y como efecto de políticas definidas expresamente.

Desde otro punto de vista, el Estado en Costa Rica, a partir de la formulación de un proyecto socio-político que contempla como objetivo la organización e incorporación de la base social, desarrolla mecanismos institucionales que conectan la acción de la superestructura política con ciertas demandas que provienen desde la base. Esto puede ser importante particularmente en el campo de la salud y de la educación (centros de salud, centros de nutrición, juntas de educación y juntas de administración). En la medida en que estos nexos se vuelven reales y que los organismos públicos se proyectan hacia la comunidad, se desarrolla toda una estructura organizativa que posibilita la eficacia de las políticas públicas. Las políticas sociales y las políticas de población se pueden encontrar con los propios destinatarios.

Hasta aquí hemos centrado nuestra atención en los efectos indirectos que sobre el cambio en el comportamiento reproductivo acarrea la acción de un Estado que se encuentra en condiciones de implementar una política económica modernizante y políticas sociales que comprenden la organización e incorporación mediatizada de la base social. Nos resta referirnos a las condiciones para que el Estado intervenga, ahora directamente, en la formulación y ejecución de una política de población, interviniendo de esta manera en el comportamiento reproductivo de la población de acuerdo a un programa integral de desarrollo social.

Al respecto, hemos puesto énfasis en la singular eficacia del Programa Nacional de Planificación Familiar, lo cual no debe ser interpretado como la definición e implementación de una política de población. Esto exige alguna precisión.

En Costa Rica han existido condiciones institucionales apropiadas para la ejecución de dicho programa. La estructura del Estado lo ha favorecido enormemente, no sólo por las razones ya señaladas que posibilitan una política social general, sino por el carácter descentralizado del ejercicio del poder y la permeabilidad que de aquí se deriva para el buen éxito de las iniciativas privadas.

Hemos dado cuenta del proceso de descentralización del poder, que se concibe desde el Centro de Estudios de los Problemas Nacionales, y que se comienza a implementar con la promulgación de la Constitución Política de 1949. Hemos dicho que dentro de la concepción del poder allí subyacente, entendido como la resultante de un juego de fuerzas, las presiones de los grupos con

capacidad económica y política son muy fuertes. Dentro de este contexto político, en donde las influencias y las presiones juegan un gran papel, la presión extranjera (de la AID, el IPPF y de otros organismos de países desarrollados) tienen éxito en el inicio de planes pilotos de planificación familiar. En un segundo momento se crean organismos privados (Asociación Demográfica Costarricense) que actúan coordinándose con el poder central dentro de la práctica existente de interacción entre lo privado y lo público, propia de las instituciones autónomas y otros organismos. La descentralización del poder, fuera de favorecer algunas políticas específicas, permite la acción de iniciativas e intereses bien definidos que comprometen y movilizan los recursos del Estado. Así pueden entenderse las dimensiones y los resultados de las políticas específicas de planificación familiar en Costa Rica.

Sin embargo, esta misma descentralización, que permite una gran eficacia de programas particulares al movilizar las instituciones públicas, atenta contra las posibilidades de formulación de una política integral de población. Mientras la planificación familiar se desenvuelve con gran autonomía y con gran apoyo de algunas de estas instituciones, se manifiestan opiniones oficiales acerca de la necesidad para Costa Rica de poseer una población numerosa y de ocupar e integrar áreas geográficas deshabitadas.

Hasta 1977 no existía una política de población propiamente tal, que definiera objetivos al respecto desde una perspectiva proporcionada por un plan integral de desarrollo, y que insertara estos objetivos específicos dentro de metas que apunten al crecimiento económico y a la difusión de los beneficios sociales. Para que una política de población, con las características señaladas, pueda formularse en Costa Rica, sería preciso, además de una definición

ideológica que comprenda objetivos sociales específicos, una mayor racionalización institucional que coordine y otiente la acción de las organizaciones con autonomía administrativa; es decir, una transformación de la estructura institucional del Estado, que redefina los márgenes de autonomía de las instituciones públicas y los grados de articulación de las mismas en vistas a un plan de desarrollo global.