

Distr.
RESTRINGIDA

LC/DEM/R.106
Serie A, N° 206
1ª de junio de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E L A D E

Centro Latinoamericano de Demografía

POBLACION Y ESPACIO EN COSTA RICA:
EXPLORACION DE NECESIDADES DE COOPERACION EN EL MARCO
DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA DEL FONDO DE POBLACION
DE LAS NACIONES UNIDAS AL GOBIERNO DE COSTA RICA

Documento preparado por el Area de Población y Desarrollo del CELADE con motivo de una misión de consultoría solicitada por el Representante del Fondo de Población.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

90-9-1524

INDICE

	Página
1. RESUMEN Y CONCLUSIONES	3
1.1 Propósitos de la misión	3
1.2 Desarrollo de la misión y resumen del informe	3
1.3 Conclusiones: Sugerencias de actividades	2
2. DISTRIBUCION Y REDISTRIBUCION DE LA POBLACION EN EL ESPACIO COSTARRICENSE: UN PANORAMA SINTETICO DE RASGOS Y TENDENCIAS	5
2.1 El desigual patrón de ocupación del territorio	5
2.2 Modalidades de urbanización	8
2.3 Concentración de población y migración interregional	9
2.4 Migración y desigualdades interregionales	13
3. ESTADO, REGION Y POLITICAS SOCIALES	15
3.1 Lineamientos de la Reforma Administrativa	15
3.2 Proyecciones regionales de la Reforma Administrativa	16
3.3 Sectorialización, Políticas Sociales e Implicaciones Especiales	19
4. EL PROGRAMA DE ASISTENCIA DEL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA POBLACIÓN AL GOBIERNO DE COSTA RICA Y LOS REQUERIMIENTOS DE COOPERACIÓN EN TEMAS DE INDOLE ESPACIAL	22
4.1 Los temas espaciales contenidos en el Programa: una revisión sumaria.	22
4.2 Actividades del Programa que se relacionan con temas espaciales	23
4.3 Los temas espaciales en el Programa y los requerimientos del Gobierno	26
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	33
ANEXO I Información estadística: Cuadros, gráficos y mapas	38
ANEXO II Instituciones visitadas y personas entrevistadas durante la misión	38
ANEXO III Documentos recopilados durante la misión	39

1. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1.1 Propósitos de la misión

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha venido proporcionando su colaboración al Gobierno de Costa Rica en la ejecución de diversas actividades destinadas a lograr un mayor conocimiento de sus procesos demográficos, a promover una más precisa interrelación de la población y el desarrollo y, en general, a definir políticas sociales y económicas en este campo. Como resultado de este apoyo internacional, el país ha visto fortalecerse diversas instituciones, tales como las encargadas de la generación de información, de la elaboración de análisis e investigaciones y de diseño de acciones públicas, especialmente en el ámbito de los sectores sociales. Durante el año 1988 se inició un nuevo programa de población mediante el cual el Fondo de las Naciones Unidas proporciona asistencia al Gobierno en la realización de una serie de tareas que este último consideró como prioritarias.

Transcurridos cerca de dos años de la puesta en marcha del programa aludido, nuevas autoridades han asumido el mando de la Nación y, como parte de su proyecto político, han propuesto un conjunto de transformaciones administrativas, las que se han definido en términos de una Reforma del Estado. Esta contempla medidas en las que se enfatiza el papel de las instancias sectoriales dentro de un esquema que propende a la descentralización de las decisiones y a la desconcentración física y funcional de las instituciones. Atendiendo a estas nuevas orientaciones, las autoridades nacionales solicitaron al Fondo de Población de las Naciones Unidas que se sometiera a revisión el programa de cooperación en población.

Obedeciendo al espíritu del examen solicitado, la misión, a partir de la cual se originó el presente informe, tuvo como propósito fundamental analizar las actividades del programa y los eventuales requerimientos gubernamentales en cuanto atañe a las dimensiones espaciales de la dinámica demográfica. En tal sentido, se instruyó al informante con el objeto de reseñar las desigualdades regionales del cambio de población, fundamentalmente en lo que atañe a su distribución y a la migración, así como detectar eventuales áreas de trabajo relacionadas con demandas del sector público en estos tópicos.

1.2 Desarrollo de la misión y resumen del informe

Teniendo en consideración las indicaciones proporcionadas por el señor Director Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas para América Central, así como por el personal técnico de su oficina en San José de Costa Rica, la misión se llevó a cabo en el período comprendido entre el 13 y el 24 de mayo de 1990. Los antecedentes requeridos se reunieron mediante entrevistas con profesionales del sector público y a través de la lectura de un conjunto amplio de documentos, algunos de los cuales tienen carácter restringido y, por lo mismo, no son citados textualmente. Al término de la misión se celebró una reunión con el equipo de trabajo del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Costa Rica, a la cual asistió el señor Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el país.

El informe que ahora se somete a consideración contiene tres partes. La primera de ellas presenta una reseña sobre el conocimiento existente acerca de las tendencias de la distribución y la redistribución de la población. Esta exposición se apoya en estudios e investigaciones realizados principalmente en el país con información nacional. Se ha podido apreciar que esta última es relativamente abundante, confiable y con alto grado de cabalidad. Con el ánimo de no recargar de citas el texto del informe, algunas referencias se presentan sólo al final del mismo. De igual modo, es razonable indicar que los trabajos ya realizados en las materias mencionadas han conseguido avances importantes, lo que no implica que se haya satisfecho la totalidad de los requerimientos, especialmente si se tiene el propósito de colaborar en la promoción de acciones destinadas a romper las históricas tendencias a la concentración de la población en la parte central del territorio. Un desafío de esta naturaleza implica, desde luego, mayores demandas de conocimiento sobre los factores directamente relacionados con la movilidad de la población. Los grados de viabilidad del cambio que se procura introducir se vinculan también con la capacidad de comprender los efectos, deliberados o no, de algunas políticas públicas, programas y proyectos de inversión sobre los patrones de localización de la población y de las actividades productivas.

A lo largo de su segunda parte, el informe pretende identificar los grandes lineamientos programáticos del Gobierno, en términos de sus probables implicancias respecto de la distribución espacial de la acción pública,

tratándose de advertir la naturaleza de las proposiciones en materia de políticas sociales. En esencia, se constata una declarada vocación hacia un fortalecimiento de las regiones y de las comunidades locales en todo el proceso de gestión pública. El paradigma de la racionalización del aparato estatal persigue incrementar su eficiencia y eficacia, a la vez que conferir a los actores sociales privados una parte importante de las responsabilidades inherentes al desarrollo económico y social.

Por consiguiente, dentro de la nueva estructuración proyectada, emergen dos ejes estratégicos: la regionalización y la sectorialización. El primero de estos elementos es concebido con un marco espacial de operación, tanto en el plano de la descentralización territorial y funcional de las instituciones estatales y autónomas, cuanto en lo que concierne a garantizar una mayor participación ciudadana. Una de las implicancias de la regionalización es que la misma debe asumir mayor transparencia y legitimidad social y política, requiriéndose de un fortalecimiento de las entidades encargadas del desarrollo regional y del régimen municipal. Otro de los supuestos explícitos es la necesidad de incentivar una nueva perspectiva del desarrollo económico y social transfiriendo a las regiones un rol protagónico que hasta ahora ha sido privilegio casi exclusivo de la Región Central del país. A su vez, el eje sectorial se define en términos de otorgar autonomía y flexibilidad operativa a las diversas instituciones. Dentro de este ámbito se propicia un amplio conjunto de programas sociales que se conciben en directa asociación con la producción, como una forma de superar las orientaciones meramente paliativas de la pobreza y contribuir a su paulatina erradicación.

Toda la función social del Estado, que aparece regida por los principios de subsidiaridad y complementación, se considera bajo una perspectiva de compensación, especialmente bajo condiciones de estrechez de recursos. Lo anterior no implica eliminar las labores de índole asistencial, sino su concentración efectiva entre los grupos sociales más vulnerables y volcada hacia las unidades territoriales con mayores carencias; simultáneamente, se otorga particular significación a las iniciativas y capacidades potenciales de los grupos privados. De este modo, lo que se pretende lograr es un mayor grado de equidad socio-económica a través de todo el territorio nacional.

Finaliza el informe, en su tercera parte, con una inspección del actual programa de población, prestándose especial atención a los proyectos cuyos contenidos involucran el tratamiento de temas espaciales. De este examen se desprende que las actividades en ejecución sólo parcialmente abordan tópicos que pudieran ser relevantes para la proyectada acción gubernamental dentro de los ejes estratégicos definidos. En especial, se revisan, con mayor detalle, dos líneas de trabajo que se encuentran en ejecución y se efectúan algunas sugerencias acerca de sus limitaciones y posibilidades. Por último, se hace una enumeración relativamente detallada de posibles actividades que, con los debidos ajustes, podrían ser insertadas en el actual programa de población, mismo que, de esta forma, adquiriría una mayor funcionalidad ante los probables requerimientos del Gobierno en la ejecución de su proyecto político.

1.3 Conclusiones: Sugerencias de actividades

De las observaciones relativas a la Reforma del Estado, particularmente en cuanto a sus proyecciones regionales y sectoriales, se ha podido detectar un conjunto de probables requerimientos gubernamentales en materias espaciales de la dinámica demográfica. Los proyectos que se encuentran en desarrollo, como parte del actual programa de población, sólo contemplan algunas acciones que pudieran satisfacer esas necesidades. Así sucede con las iniciativas relativas al establecimiento de un sistema de información sobre migración internacional y con el apoyo al sistema de indicadores socio-demográficos del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). En ambos casos se requiere efectuar algunas especificaciones tendientes a incrementar su utilidad potencial.

Respecto del primero de los proyectos mencionados, se sugiere complementar la colaboración a la Dirección de Migraciones y Extranjería con un análisis sobre investigaciones ya realizadas, lo que implica un esfuerzo de sistematización del conocimiento existente en el país, así como con estudios exploratorios acerca de las condiciones socio-demográficas de grupos de migrantes indocumentados. Con relación al segundo de los proyectos se propone reorientar su ejecución de modo que efectivamente se concentre en materias socio-demográficas definidas en directa comunicación con productores de datos y encargados del diseño de políticas públicas. Algunos otros proyectos del programa de población contienen el tratamiento de temas cuyas expresiones espaciales podrían hacerse explícitas; las actividades sobre mujer, población y desarrollo y sobre

envejecimiento, son ejemplos concretos de áreas en las cuales es de fundamental importancia identificar, describir e interpretar manifestaciones diferenciadas a escala regional y local.

Existen dos campos de la acción pública en los que la cooperación en temas espaciales de la dinámica demográfica puede proporcionar un substancial aporte. Uno de ellos concierne a actividades que vayan en apoyo de la planificación y gestión regionales. Dentro de esta línea se mencionan tres aspectos interrelacionados: diseminación de información y capacitación; elaboración de estudios de base; y, preparación de proyecciones demográficas. La primera de estas actividades, cuyos costos de operación pueden ser bastante reducidos e imputables al rubro sobre políticas de población, consiste en la difusión, a través del sistema de planificación regional, de cuadernillos didácticos sobre los perfiles demográficos de cada región (indicadores y su significado, tendencias y sus implicancias más allá del terreno propiamente demográfico, sugerencias acerca de problemas a ser enfrentados y de iniciativas de política). Con este material sería de importancia, por las proyecciones que el hecho tendría, celebrar seminarios de corta duración para discutir y analizar el significado de las variables de población (su crecimiento, su estructura y su distribución) dentro del proceso de planificación del desarrollo a escala de cada región; los seminarios se ofrecerían directamente a los Consejos Regionales de Desarrollo. Podría ser conveniente reforzar esta labor de motivación con otra de sensibilización sobre las interrelaciones entre las variables demográficas, económicas y sociales; en este caso se trataría de un taller con ejercicios demostrativos al que asistirían los integrantes del proyectado consejo interregional. Tales actividades son congruentes con los propósitos de descentralización de las decisiones, destinado a "devolver" capacidad ejecutoria a las comunidades regionales y locales, y de desconcentración física y funcional de las instituciones, reproduciendo en las regiones la articulación organizativa que actualmente sólo existe en la capital.

Otra tarea discernible dentro de la línea de apoyo a la planificación y gestión regionales guarda relación con la necesidad de ampliar el conocimiento sobre las dimensiones espaciales de la dinámica demográfica. Algunas de estas actividades podrían ser encomendadas a entidades académicas, tal vez usando los medios reservados para investigaciones sobre temas específicos o para capacitación. Entre los tópicos a ser considerados se destacan tres. El primero se refiere a una interpretación exploratoria de la migración interna, tratando de substanciar, a través de instrumentos no convencionales, hipótesis explicativas acerca de qué factores impulsan a la población a moverse, a hacerlo hacia determinadas áreas de destino o a permanecer en sus lugares de residencia pese a la incidencia de condiciones socio-económicas que inducirían a su movimiento. Tal aproximación, complementaria de los enfoques económicos y sociológicos agregados, podría proporcionar antecedentes valiosos para la búsqueda de instrumentos de política consonantes con los propósitos de redistribución de población que el Gobierno pareciera perseguir.

Un segundo tópico concierne al análisis de aspectos específicos del sistema urbano nacional, en particular los inherentes a la localización de actividades económicas y sus efectos multiplicadores sobre el empleo (funciones urbanas), a los patrones de interacción territorial (polarización espacial) y a las disímiles trayectorias demográficas de los centros urbanos (potenciales de crecimiento). Estos asuntos se vinculan con las expectativas de desconcentración, pudiendo arrojar antecedentes para evaluar la viabilidad y los márgenes de efectividad de acciones de política encaminadas a fortalecer la autonomía relativa de las regiones. También en este sentido se sugiere examinar las modalidades de ocupación del espacio, de funcionamiento y de estructuración interna de la aglomeración metropolitana central, tópicos de importancia respecto de la planificación urbana y de los proyectos de reordenamiento de las actividades y de la población en la Región Central del país. Finalmente, se estima de especial utilidad atender la solicitud de las autoridades de planificación nacional en cuanto a evaluar los efectos de ciertos proyectos de inversión (desarrollo rural integrado, polos de desarrollo, parques industriales, esquemas de turismo), especialmente en lo que atañe a la dinámica del empleo y sus repercusiones sobre la atracción, retención o expulsión de efectivos demográficos en determinadas áreas geográficas.

La tercera labor asociada con el apoyo a la regionalización es la de elaboración de proyecciones de población. Con frecuencia éstas se preparan a escala nacional y luego, mediante ajustes matemáticos, se les descomponen en subconjuntos regionales y de tipo urbano y rural. Si bien la carencia de información detallada suele cancelar otras formas de acercamiento al tema, Costa Rica posee un caudal bastante amplio, además de confiable, de datos con los que sería factible avanzar más allá de la práctica usual. En este sentido, mediante el empleo de rutinas de computación diseñadas en años recientes, el país se encuentra en condiciones de producir proyecciones según diferentes grados de desagregación espacial, incluyendo zonas pequeñas o de poca

población, manteniendo su rigor y proporcionando, a escalas variables, productos de especial importancia para la programación de actividades regionales, sub-regionales y locales.

Otro campo de acción pública hacia el cual puede producirse una significativa contribución de la dinámica demográfica y de sus manifestaciones espaciales es el relacionado con las políticas sociales. Se ha constatado que dentro de los lineamientos del proyecto político impulsado por el actual Gobierno se asigna un carácter prioritario a la dimensión social del desarrollo, procurándose su articulación con la dimensión productiva de tal proceso, a la vez que se reconoce la perentoria necesidad de compensar a los grupos más desfavorecidos por la crisis económica y los costos que depara el ajuste estructural. De ello se infiere que será preciso localizar, social y territorialmente, a los grupos de población que se encuentran en situación de pobreza o se distinguen por un alto grado de vulnerabilidad ante determinados riesgos. Del diagnóstico que las autoridades están preparando se espera que surja una clara exposición de criterios orientados a la concentración del esfuerzo público -y de la sociedad toda- en segmentos específicos de la población. Especialmente significativo será, entonces, el ejercicio teórico y práctico de caracterizar a aquellos grupos, así como a las áreas en las que residen; una componente esencial está dada por la identificación de sus atributos socio-demográficos, particularmente porque su reconocimiento ayudaría a categorizar, graduar y, en general, dimensionar la naturaleza de los instrumentos de política a ser usados. Tal observación cobra particular gravitación toda vez que, bajo condiciones de astringencia financiera, se aspira a conseguir la mayor efectividad operativa y eficacia social.

Una de las actividades que podría encararse dentro de esta línea de trabajo, probablemente en directa relación con el proyecto de indicadores socio-demográficos, consiste en el montaje de una base de datos con alto potencial de desagregación social y espacial que, a la vez, permita un expedito acceso a tabulados especiales. Costa Rica cuenta con un censo de población relativamente reciente que sólo ha sido parcialmente usado; teniendo en cuenta que la información de esta fuente es prácticamente universal y que los rasgos socio-demográficos -y productivos- no cambian con gran rapidez, sería posible establecer en MIDEPLAN y, eventualmente, en las unidades operativas regionales, las bases de datos que cumplen con las condiciones antes señaladas y que ya se encuentran disponibles en la Dirección General de Estadísticas y Censos. Por otra parte, en una etapa posterior, tal actividad se complementaría con información procedente de otras fuentes existentes en el país. Se contaría, de esta manera, con un poderoso instrumental auxiliar de las políticas sociales, de las estrategias sectoriales y de las acciones de índole regional.

Por cierto, los aportes potenciales de la actividad anterior podrían ir acompañados de ejercicios destinados a otorgar mayor visibilidad y potencial operativo a los valiosos trabajos sobre pobreza y políticas sociales que se han venido desarrollando en Costa Rica. Respecto de esta labor cabe hacer mención de la conveniencia de generar imágenes de seguimiento y cambio a través de las encuestas de hogares, mismas que, en algunas de sus rondas, podrían incluir módulos específicos a ser definidos con arreglo a las metodologías de medición y estimación ya experimentadas en el país.

Finalmente, como un medio de asegurar el continuo perfeccionamiento de las tareas que realiza el personal técnico y profesional y de mejorar tanto el instrumental disponible como la información que se genera, se estima útil promover encuentros periódicos entre productores de datos básicos, elaboradores de indicadores derivados y usuarios responsables del diseño de políticas. Sólo un diálogo frecuente entre estos tres grupos de especialistas permitirá incrementar la utilidad de sus funciones, delinear campos de competencia y maximizar puntos de convergencia que redunden en un más decidido impacto de su labor. Entre los temas a ser abordados en esas reuniones o seminarios debieran considerarse aquellos relativos a directrices de política, exposición de procedimientos en los que se hace uso de información e indicadores socio-demográficos y modalidades de desagregación y presentación de los datos requeridos a fin de facilitar su empleo.

Por último, corresponde llamar la atención hacia dos conjuntos demográficos costarricenses que requieren ser claramente identificados durante la ejecución tanto de las actividades sugeridas como de los proyectos actualmente en marcha. Se trata de la población femenina y de la indígena, cuyas peculiaridades son a menudo omitidas en los estudios y políticas de alcance general. Sin perjuicio de que las especificidades de género y de tipo étnico debieran estar siempre presentes, se estima que todavía más importante es la comprensión de los roles socialmente construidos que les son asignados. Desde este punto de vista, más que propender a una suerte de equidad -de género y étnica- mediante acciones específicas, pareciera ser necesario

reestructurar los estereotipos societales que tan adversamente afectan a los conjuntos mencionados. Y esta observación cobra validez también en cuanto a la "especialización" de las conductas sociales vinculadas con la mujer y el indígena, como lo sugieren los patrones particulares de la migración femenina -articulados por el común denominador de una escasez de oportunidades reales entre las regiones- y la contracción de los territorios de las comunidades étnicas a medida que han avanzado la colonización y la explotación ganadera.

2. DISTRIBUCION Y REDISTRIBUCION DE LA POBLACION EN EL ESPACIO COSTARRICENSE: UN PANORAMA SINTETICO DE RASGOS Y TENDENCIAS

2.1 El desigual patrón de ocupación del territorio

La concentración de sus efectivos en el corazón orográfico del país ha sido un signo distintivo y persistente de la población costarricense a lo largo de su historia. En virtud de la carencia de metales preciosos y de una reducida cantidad de indígenas, el proceso de colonización hispánica se dirigió preferentemente hacia el área conocida tradicionalmente como Valle Central. Dentro de los confines de esta comarca, situada inmediatamente al sur de la cadena volcánica que configura el eje articulador del territorio y relativamente equidistante de las costas y de las fronteras con los países vecinos, haciendo uso de suelos fértiles, se fue constituyendo una sociedad de base agraria, cuyas desigualdades en cuanto a la posesión de las tierras no alcanzaron las magnitudes típicas de otros dominios latinoamericanos. Unas condiciones de virtual enclaustramiento, con débiles contactos externos, de considerable igualdad social y económica y de cierta pobreza relativa, caracterizaron por siglos al conjunto demográfico costarricense, en el que primaba un estrato de raigambre campesina (Tiehl, 1977; Meléndez, 1982; Fonseca, 1983).

Tal situación comenzó a transformarse hacia mediados del siglo XIX, primero con la introducción del café y, algo más tarde, con la del banano. Desde el Valle Central se inició, entonces, un gradual, aunque a veces vigoroso, desplazamiento de contingentes humanos hacia las tierras bajas, las que se habían mantenido en un estado de marginalidad demográfica. Sin embargo, a través de todo el siglo XIX, como lo evidencian los datos censales de 1864, 1883 y 1892, más de las tres cuartas partes de los habitantes del país continuaron residiendo en la pequeña porción de la superficie total enmarcada por el Valle Central, particularmente en el entorno inmediato al área en la que coalescen los núcleos centrales de San José, Alajuela, Cartago y Heredia (Hall, 1984).

Con la progresiva incorporación de las "nuevas" tierras cálidas se fue estructurando un proceso de ocupación del espacio que asumió ribetes radicalmente distintos de los que habían predominado hasta alrededor de 1850. El cultivo del banano, inicialmente emplazado sobre la costa del Caribe, en la zona de Limón, se definió, desde sus comienzos, por un modelo de producción "clásico" de plantación, en el que una compañía extranjera detentaba el control total de las actividades, incluyendo las tierras, los insumos, los equipos y el transporte del producto hacia los mercados internacionales. La tecnología utilizada era de las más avanzadas de la época y la fuerza de trabajo empleada era regida por un sistema de salarios. Dado que los ingresos directos deparados por las labores bananeras resultaban ser algo mayores que los derivados del trabajo agrario en el Valle Central, no es sorprendente que la zona de Limón se convirtiese en un foco de atracción migratoria, no sólo con relación a la población costarricense, sino también respecto a trabajadores procedentes desde islas caribeñas, particularmente de Jamaica, así como desde Nicaragua y Panamá.

Años más tarde, los mismos intereses foráneos decidieron trasladar el enclave bananero hacia la parte meridional de la costa del Pacífico, en Golfito, provocándose nuevos desplazamientos demográficos que incluyeron un cierto debilitamiento del litoral caribeño. A este cambio en el área de atracción se sumó, después, la instauración de un foco secundario de plantación, esta vez con palma africana, en el valle de Parrita, situado en el segmento central de la vertiente del Pacífico. De modo paulatino, casi paralelamente a la expansión de las formas de organización capitalista del agro, grupos de campesinos sin tierras se dirigieron hacia el exterior del Valle Central, con frecuencia constituyendo expresiones de una economía predominantemente de subsistencia, que sólo se fue articulando a las relaciones de mercado a medida que avanzaba la red vial, rompiendo el aislamiento y la inaccesibilidad de zonas que por largo tiempo fueron consideradas remotas (Flores, 1977; CSUCA, 1978).

Habida consideración de los cambios descritos, no resulta extraño constatar que desde el último cuarto del siglo XIX y hasta la mitad del XX, los patrones de crecimiento demográfico del núcleo tradicional fuesen menores que los exhibidos en el resto del territorio nacional. Así, como efecto de esta modificación en las pautas geográficas de crecimiento de la población, se advierte que entre 1883 y 1950 el número de habitantes de las provincias del Valle Central se multiplicó 3.7 veces, en tanto que la cantidad de residentes en las provincias que ocupaban las demás áreas del país se acrecentó según un factor de 8.9 (MIDEPLAN, 1981). Y es importante tener en cuenta que en este lapso de casi setenta años el espacio efectivamente poblado del Valle Central sufrió una ampliación física, como producto de la integración de nuevos suelos al cultivo del café. Estos antecedentes permitirían sostener que, por lo menos en la mayor parte de aquel período, las corrientes migratorias adquirieron un sesgo marcadamente centrífugo: desde las tierras altas hacia las planicies litoráneas.

Si bien este desborde demográfico desde el centro se orientó preferentemente a zonas de tipo rural, parte del mismo tuvo como destino a los pequeños núcleos urbanos de la periferia. Pero este desplazamiento en el sentido rural-urbano alcanzó su más nítida representación en el propio Valle Central, que especialmente desde 1927, experimentó una retracción en su ritmo de crecimiento demográfico, mientras la ciudad de San José se incrementaba a tasas notoriamente más altas. Esto implica que junto a la orientación centrífuga perceptible en términos macrogeográficos, se insinúa, cada vez con más fuerza, una tendencia centrípeta orientada hacia los centros urbanos, particularmente la capital nacional. De todos modos, puede afirmarse que entre la medianía del siglo XIX y la del siglo XX se produjo una franca redefinición de la geografía de la población nacional y, de manera correlativa, una casi total reestructuración de la división administrativa del territorio (Hernández, 1985).

A partir de 1950 se verifica una nueva alteración en los patrones del poblamiento. No obstante que la ocupación de las tierras situadas en las provincias periféricas continuó a través de formas de colonización, con auspicio oficial o de manera "espontánea", el Área Metropolitana de San José se fue perfilando como la zona de más elevado dinamismo demográfico en todo el país. Durante los años cincuenta y sesenta los movimientos de población a través del territorio adquirieron un sello más decididamente centrípeta, acentuándose la tendencia que se insinuaba ya desde los años treinta. Numerosos factores se asocian con este cambio de rumbo. Uno de ellos corresponde al rápido impulso adquirido por la industrialización sustitutiva, especialmente de sus etapas llamadas "fáciles" y que comprenden la producción de bienes de consumo y de tipo intermedio; un estímulo importante fue conferido por la constitución del Mercado Común Centroamericano.

Otro agente importante del dinamismo concentrador ha sido el Estado, particularmente después de la guerra civil de 1948, cuando, a sus instancias de arbitrio social y político, añadió nuevas funciones directas en la promoción del desarrollo económico y en la difusión del bienestar social, especialmente en los rubros de educación, salud y seguridad social. Esta mayor presencia del aparato estatal condujo a un incremento importante de los empleos públicos, los cuales, merced a un modelo bastante centralizado de las decisiones, tendieron a radicarse principalmente en la capital nacional. La expansión de las actividades de tipo terciario, particularmente los servicios y el comercio, contribuyó también a fortalecer el proceso concentrador, teniendo como foco al Área Metropolitana de San José. Por último, el agro no estuvo ausente de modificaciones que también tributarán en el mismo sentido de polarización espacial. Estimulada en parte por la existencia de favorables perspectivas en los mercados internacionales, la producción agrícola experimentó una diversificación que, en virtud de la introducción de nuevas formas de organización y de mayores cuotas de insumos tecnológicos, originó una relativa declinación en el ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo de carácter permanente, a la vez que una mayor incidencia de la estacionalidad en el uso de la mano de obra. De modo paralelo, también la ganadería recibió un impulso modernizador, aunque ello no redundó en una ampliación de los requerimientos de fuerza de trabajo dentro de las áreas geográficas en que tuvo lugar. Aparentemente, estas transformaciones agropecuarias no habrían contribuido a acentuar el arraigo de la población rural, sino más bien a debilitar la capacidad de retención de la misma en sus zonas de residencia.

No obstante que las transformaciones económicas mencionadas parecerían desembocar, todas ellas, en un reforzamiento de las tendencias centrípetas del poblamiento, de lo cual da claro testimonio el considerable acrecentamiento del Área Metropolitana de San José, las manifestaciones espaciales de la concentración habrían alcanzado una expresión algo más moderada en los decenios recientes. En este sentido, la Región Central, con una quinta parte de la superficie nacional, no presentó un mayor incremento de su gravitación dentro del total

de la población; en efecto, aquella unidad espacial albergaba al 63.3 por ciento de los habitantes del país en 1963 y hacia 1984 esa participación apenas se había incrementado al 63.9 por ciento. Con todo, cabe anotar que en este último año, nueve de cada diez residentes de la Región Central, algo más de 1.400.000 personas, se localizaban dentro de los confines de los distritos que participan del Valle Central, los cuales abarcaban no más del diez por ciento del territorio costarricense.

Las demás regiones entre las que se divide el país mostraron, durante esos 21 años, trayectorias diferentes en cuanto a su dinamismo demográfico. Así, las de Chorotega y del Pacífico Central sufrieron una clara merma de su representación dentro del contexto nacional; del 18.3 por ciento del total de los efectivos que, en conjunto, tenían en 1963, descendieron al 13.7 por ciento en 1984. Por el contrario, las tres regiones restantes (Brunca, Huetar Norte y Huetar Atlántica), registraron un aumento de su participación en la población total; como conjunto, ellas albergaban al 18.4 por ciento de los habitantes del país en 1963, mientras que en 1984 servían de área de residencia para el 22.4 por ciento de ese total. En suma, durante los 21 años considerados es posible discernir tres situaciones: una mantención del grado de concentración de la población en la Región Central, advirtiéndose un incremento del mismo sólo cuando se considera la escala subregional; una declinación relativa del dinamismo demográfico en las zonas costeras septentrionales y centrales del litoral del Pacífico; y, una ganancia de la gravitación ejercida por los territorios del norte, oriente y suroeste del país.

Tan disímiles patrones como los descritos por la evolución de la población de las regiones entre 1963 y 1984, no son más que expresiones espaciales de los heterogéneos ritmos de crecimiento demográficos exhibidos por los diversos grupos de la sociedad costarricense que habitan las regiones. Cabe tener en cuenta que ya antes de iniciarse el lapso considerado, la población del país había comenzado a experimentar una declinación en la intensidad de su incremento, como fruto de un descenso abrupto de la fecundidad, fenómeno que se atenúa durante los años setenta. Aun cuando estos cambios se han manifestado de manera diferenciada entre grupos sociales y áreas del territorio, todas las regiones vieron mermadas sus tasas de crecimiento demográfico durante el decenio previo al último censo, por lo menos en relación a lo detectado en el intervalo intercensal de 1963 a 1973. En todo caso, en el período total comprendido entre 1963 y 1984 se aprecia que la Región Central mostró una tasa media anual de incremento ligeramente superior a la de la población nacional, situándose alrededor del 2.8 por ciento; a su vez, el conjunto formado por las regiones Chorotega y Pacífico Central presentó un valor que apenas fue levemente mayor que la mitad del anterior, alcanzando una tasa media anual de sólo un 1.5 por ciento; finalmente, en las regiones Brunca, Huetar Norte y Huetar Atlántica se obtuvieron los más altos índices de crecimiento demográfico, los que, como promedio, alcanzarón poco más del 3.2 por ciento anual. Particularmente notable ha sido el dinamismo de Huetar Atlántica, cuya población se incrementó 2.5 veces en este reducido lapso de 21 años; en cambio, Chorotega, que tuvo un aumento de apenas un 37 por ciento, reveló una clara situación de rezago.

Las desigualdades en el ritmo de crecimiento de la población de las regiones se derivan, en forma inmediata, de las diferencias que presenta el comportamiento de las variables demográficas. Así, la Región Central se distingue por unos parámetros de fecundidad y mortalidad que adoptan los valores más bajos en el país y, por lo mismo, el incremento vegetativo de población asumió una intensidad menor que en las demás regiones. Como la tasa de crecimiento observada de la Región Central excede, aunque levemente, a la del promedio nacional, cabe inferir que la migración ha tenido un saldo favorable, aunque su incidencia relativa no ha alcanzado gran impacto. En la región Chorotega y, en menor grado, en la del Pacífico Central, los indicadores básicos originaron un crecimiento vegetativo mayor que en la Central, pero como las tasas observadas arrojaron magnitudes menores, queda en evidencia que la migración ha ejercido un efecto erosionador del aumento natural. La situación de Huetar Norte y, en especial, la de Huetar Atlántica es bastante distinta; en estas regiones, las variables que nutren el incremento vegetativo mostraron intensidades aún más elevadas y a su contribución se han añadido resultados positivos del intercambio migratorio. Finalmente, en el caso de Brunca, que persistentemente ha ostentado los más altos niveles de fecundidad en el país, el crecimiento natural se manifiesta en una tasa que pareciera no haber sido mayormente afectada por un saldo migratorio que ha tendido a ser ligeramente negativo. De este modo, las interrelaciones de las tres variables fundamentales del cambio de población han originado los diferentes rumbos de evolución de las regiones ocasionando desiguales patrones de crecimiento.

2.2 Modalidades de urbanización

No debe omitirse en esta reseña alguna referencia al proceso de urbanización, componente esencial de la distribución de los efectivos demográficos. Considerando que la sociedad y la economía costarricenses se han caracterizado por un sólido fundamento agrario, no es extraña la alta gravitación que históricamente ha desempeñado el medio rural como ámbito de residencia de la población. Dentro del contexto latinoamericano, la incidencia demográfica de la urbanización de Costa Rica pudiera ser calificada como moderadamente baja, con un ritmo de ascenso bastante pausado. Estas apreciaciones surgen de los datos entregados por los censos de población, dispuestos en concordancia con los criterios operativos que las autoridades estadísticas han usado para distinguir entre lo urbano y lo rural. Numerosos rasgos del poblamiento, particularmente acentuados, tanto por las crecientes facilidades de desplazamiento y la fluidez de las comunicaciones, como por el generalizado acceso a los servicios básicos, dejarían la posibilidad de argumentar acerca del grado de realismo que posee, en el caso costarricense, la tradicional dicotomía de los patrones de asentamiento. En particular, el Valle Central, tan afectado por las múltiples prolongaciones e interacciones del Área Metropolitana de San José, ha adquirido una configuración peculiarmente urbana, con todas las apariencias de una aglomeración que, habiendo preservado parte importante de su fisonomía de dispersión relativa, hace difícil reconocer segmentos propiamente rurales. A una mayor escala, tomando al país como unidad de referencia, se constata que, especialmente a contar de 1950, los cambios en la composición sectorial del producto interno bruto y en la distribución de la población económicamente activa entre ramas de la producción, muestran una notoria declinación relativa del tradicional fundamento agrario, sugiriendo un descenso de la ruralidad, así como un evidente fortalecimiento de los rubros que comúnmente se asocian con el ámbito urbano. Estos antecedentes permitirían sostener que las dimensiones económicas y sociales, además de las políticas y culturales, del proceso de urbanización de Costa Rica han alcanzado una trascendencia bastante mayor que la indicada por la información censal y estadística convencional.

Sin perjuicio de lo señalado, los datos disponibles muestran que, todavía en 1984, el 55.5 por ciento de la población del país era catalogada como rural; esta cifra implica una disminución de unos diez puntos porcentuales respecto a la entregada por el censo de 1950. La misma fuente consigna en 1984 que el grado de urbanización variaba de manera importante entre las regiones. Mientras en la Central el 56.7 por ciento de los habitantes son definidos como urbanos, en las de Brunca y Huetar Norte ese indicador se reducía a sólo el 13.8 y el 11.9 por ciento, respectivamente; entre ambos extremos se situaban las regiones Pacífico Central (35.9 por ciento), Huetar Atlántica (30.2 por ciento) y Chorotega (26.6 por ciento). Es decir, con excepción de la Región Central, la imagen de ruralidad pareciera ser predominante a través del territorio nacional, atributo que alcanzaría sus más nítidas evidencias en las zonas norte y sur del país. Las desigualdades en cuanto al grado de urbanización detectado por los censos alcanzan manifestaciones importantes en cuanto atañe a subconjuntos de la población; así, los valores más elevados se registran entre los adultos jóvenes y las mujeres, manteniéndose una ostensible primacía masculina en las áreas rurales. Nuevamente, las variables demográficas fundamentales se encuentran detrás de estas diferencias. Aparentemente, las corrientes migratorias originadas en el campo y que se dirigen a las ciudades estarían conformadas, de manera preferente, por mujeres y por personas en edades coincidentes con las de inicio de la vida laboral.

Hay evidencias de que el crecimiento natural de las áreas rurales es mayor que el de las urbanas, principalmente debido a los niveles más altos de fecundidad imperantes en las primeras. Sin embargo, como las tasas observadas de incremento de la población en el medio urbano superaron a las del rural (originando un ascenso en el grado de urbanización), estos datos permiten detectar que la corriente migratoria entre ambos polos ha tenido un signo abiertamente positivo para el urbano. Tal corriente involucra, desde luego, una redistribución no sólo de números de personas, sino de componentes de oferta laboral y de demanda de bienes y servicios, condiciones éstas que aparecen definidas por los atributos básicos de quienes migran. Ahora bien, si la migración se presenta como la variable que da cuenta del aumento en el grado de urbanización, la misma ejerce menor influencia que el incremento vegetativo -en especial, la fecundidad- en la composición del crecimiento de la población urbana propiamente tal (como la definen los censos). Por último, en el caso de los centros urbanos individuales, el juego entre las variables demográficas exhibe grandes diferencias.

Ya se apuntó anteriormente que a partir de algún momento posterior al censo de 1927 el espacio geográfico involucrado en lo que, más tarde, se conocería como el Área Metropolitana de San José (integrada por un conjunto de distritos de la provincia homónima) ha exhibido tasas de crecimiento más elevadas que las

del resto del Valle Central y del país como un todo. Esta situación, definitiva de un proceso de concentración demográfica, comenzó a perder vigencia durante los años sesenta, cuando el foco de mayor dinamismo se transfirió hacia el borde externo del Área Metropolitana. Allí donde se fue estructurando un cinturón periurbano al que se incorporaron los núcleos centrales de Alajuela, Cartago y Heredia, ciudades que gradualmente perdieron su autonomía relativa para convertirse en satélites o suburbios de San José. De este modo, se ha vertebrado una aglomeración metropolitana que aún no posee un tejido de edificación continua y deja intersticios semi rurales, pero que emerge como una gran unidad de población, como lo revela la información existente. Entre 1963 y 1984 la aglomeración descrita se acrecentó según una tasa media anual del 3.4 por ciento; dentro de ellas el Área Metropolitana y el cinturón circundante alcanzaron tasas del 3.2 y del 3.7 por ciento, respectivamente. Todavía más, mientras en 1963, el 29.3 por ciento de la población de esta aglomeración residía dentro de los límites del Núcleo Central (cantón de San José), 21 años más tarde la participación de ésta había descendido al 20.3 por ciento.

Aun cuando la aglomeración metropolitana identificada, que comprende la población total de 130 distritos (de un total de 308 que tienen las provincias de San José, Alajuela, Cartago y Heredia) y ocupan una superficie de 1560 km², pudiese exagerar la magnitud de la población "urbana", abarcando cerca de 1.2 millones de habitantes en 1984, la misma ayuda a comprender el patrón concentrado de asentamiento de la población dentro de una zona peculiar de intensa ocupación en la que se alcanza una densidad media superior a los 760 habitantes por km². Todavía más, la porción central de esta aglomeración (con 118 distritos y 863 km²), está poblada por 1 140 000 personas en 1984 y su densidad excedía las 1300 personas por km². En rigor, dados estos antecedentes, cada vez resulta menos realista confrontar las dimensiones de las cuatro ciudades mayores como si se tratase de entidades independientes; si ésto se hiciese, en términos de relacionar por cociente la cantidad de habitantes "urbanos" de los once cantones del Área Metropolitana con las de sus contrapartes equivalentes de los cantones centrales de Heredia, Cartago y Alajuela, tomadas en conjunto, los índices de primacía alcanzarían a 3.5 en 1950 y a 4.2 en 1984, revelando un distanciamiento que es fruto del hecho de que otras localidades específicas, localizadas en el entorno de estas ciudades, absorbieron gran parte del crecimiento demográfico ocurrido. Probablemente sea más significativo sostener que fuera de la aglomeración dispersa situada en el Valle Central, los únicos centros urbanos de importancia son los puertos de Limón, en el Atlántico, con unos 34 mil moradores, y de Puntarenas, en el Pacífico, con poco más de 28 mil. Hacia 1984 el país no disponía de otras localidades que tuviesen más de veinte mil residentes.

2.3 Concentración de población y migración interregional

Todos los elementos considerados, los cuales han sido objeto de diversos estudios realizados en el país, contribuyen a evidenciar algunos signos de las desigualdades espaciales que caracterizan a la población de Costa Rica. Pareciera ser que la manifestación más evidente de esta heterogeneidad, en cuanto atañe a las modalidades de distribución de los habitantes del país, fuese la concentración. Este patrón geográfico, tan frecuentemente denunciado como "inconveniente", es el resultado de un proceso cuyos orígenes no datan del pasado reciente, sino que se encuentra profundamente anclado en la historia misma de la nación. Su condición persistente no debiera mover a engaño, por cuanto esa perdurabilidad oculta una compleja sucesión de cambios, a veces obedeciendo a tensiones contradictorias, que se alejan de una imagen simplificada de constancia. Tampoco resulta prudente enjuiciar este proceso sólo desde la perspectiva de un diagnóstico negativo; existe una multiplicidad de circunstancias de índole económica, social, cultural y política que obligan a meditar acerca de sus reales significados.

De este modo, si hubiese una decisión sólida en el sentido de promover una ruptura del modelo concentrador, sería necesario atacar las bases de sustentación del mismo, lo que implicaría identificar sus agentes causales y evaluar los costos y beneficios, de variada índole, involucrados en una eventual estrategia de desconcentración. Por cierto, las acciones pertinentes deberían diseñarse de manera que se orientasen hacia elementos claves, cuyas alteraciones efectivamente ocurran en el sentido considerado "deseable", único modo de realzar la viabilidad del patrón alternativo que se pretendería generar. En materia de población ésto significaría incidir sobre los factores más directamente asociados con la distribución de los efectivos en el espacio; en otros términos, sería preciso disponer de instrumentos de política capaces de afectar las pautas de comportamiento que rigen las variables demográficas. Particularmente importante será la posibilidad de estimular, en forma selectiva, la movilidad de la población, de dirigir las corrientes migratorias hacia ciertos destinos y de retener a los habitantes en áreas determinadas.

Cualquier medida que se resuelva aplicar en relación con la migración demanda un previo conocimiento de una multiplicidad de aspectos comprendidos en esta variable demográfica compleja, con significativas implicancias económicas, sociales, políticas y culturales. Varios de estos asuntos han sido estudiados en el caso de Costa Rica, contándose con un caudal relativamente amplio de antecedentes. Dado que en párrafos anteriores se aludió a las tendencias de la movilidad espacial de la población a través de diferentes etapas del poblamiento del país, en esta sección del informe se procura sintetizar algunos de los hallazgos obtenidos por investigaciones en las que se ha abordado el análisis de la migración interna durante las últimas décadas. Antes de hacerlo es conveniente anotar que la variable puede ser objeto de diferentes definiciones operativas, dependiendo de la manera en que se especifiquen las unidades de referencia espaciales y temporales. Tales distingos se reproducen en la medición y la interpretación de la movilidad de la población en el espacio. En lo que sigue, salvo indicación en contrario, la migración será entendida como el cambio de lugar de residencia de la población entre regiones, dentro del quinquenio previo a los dos últimos censos de población (por lo tanto, las cifras se refieren a las personas que tenían cinco y más años de edad en 1973 y 1984, respectivamente); este enfoque permite establecer mediciones directas, estimar intensidades, reconocer corrientes y referir estos temas a un período preciso.

Según los datos censales, poco más de cien mil personas trasladaron su residencia de una región a otra entre 1968 y 1973; entre 1979 y 1984 el número de personas que cumplió con tal condición se redujo a 95 mil. Desde luego, estos valores muestran una disminución en la cantidad de migrantes interregionales, declinación que se torna todavía más evidente por el hecho de que la población expuesta al riesgo de migrar se acrecentó entre ambos períodos; en efecto, la tasa global de movilidad interregional, o proporción de la población que migró, descendió en un 28 por ciento (de un 11.6 por mil bajó al 8.4 por mil). Tal caída en la intensidad migratoria fue todavía más notoria en el caso de los hombres, quienes representaban el 51.4 por ciento del total de los migrantes en el primer lustro y sólo el 49.3 por ciento en el segundo (González y Vargas, 1990). Es decir, no sólo disminuyó la incidencia de la migración entre las regiones, sino que también cambió el predominio masculino inicial por una primacía femenina posterior. Ambos fenómenos parecieran guardar relación con la forma en que evolucionó el contexto de la economía nacional.

Durante los últimos años del decenio de los sesenta y los primeros del setenta se verificó un fortalecimiento de la industrialización merced al impulso del proceso de integración del mercado centroamericano y ello ocurrió de manera casi simultánea con un auge de las exportaciones agrícolas. Es decir, se trató de una etapa de expansión que, en virtud de sus repercusiones sobre el mercado de trabajo, probablemente contribuyó a estimular la movilidad de la población entre las regiones. Por el contrario, hacia fines de los setenta e inicios de los ochenta, Costa Rica sufrió los efectos de una serie de factores depresores: a un acusado deterioro de los términos de intercambio, motivado por la elevación de los precios del petróleo y la declinación de los del café y del azúcar, se unió un severo endeudamiento externo, parcialmente asociado a los esfuerzos del Estado por paliar el impacto de la crisis. Estas circunstancias desembocaron en un importante aumento de las tasas de desocupación y de subutilización de la fuerza de trabajo, una caída de los salarios reales y una significativa disminución del producto interno bruto (MIDEPLAN, 1984). Bajos tales condiciones es probable que las decisiones relativas a migración se hubiesen visto inhibidas o, cuando menos, postergadas ante el espectro de incertidumbre que se hacía notar sobre el mercado de trabajo.

Otra faceta de la migración es la que concierne a los patrones de relacionamiento entre regiones de origen y de destino. Primeramente, cabe señalar que la Región Central ha jugado un papel protagónico en el intercambio de población con las demás unidades regionales del país; en efecto, ella constituyó el área de destino del 43.3 y del 39.1 por ciento de todos los migrantes interregionales en los quinquenios 1968-1973 y 1979-1984, respectivamente. Estas proporciones fueron algo mayores en el caso de las mujeres, con el 48.5 y el 42.9 por ciento, sucesivamente. Pero también la Región Central ha sido la originaria de las mayores proporciones de los emigrantes interregionales, aportando el 26.7 y el 32.7 por ciento del total de personas que trasladaron su residencia a otras regiones durante los períodos señalados. En el caso de quienes emigraron, las proporciones de hombres procedentes de la Región Central superaron a las de las mujeres, alcanzando al 28.7 y al 34.9 por ciento, respectivamente. Tales porcentajes deben ser evaluados en relación con la población expuesta al riesgo de migrar, constituida por quienes sobrevivieron hasta las fechas de los censos, cuando tenían cinco o más años de edad. Como la Región Central contaba con el 63.2 y el 64.2 por ciento de esa población en cada período, entonces resulta claro que su intervención en el proceso migratorio ha sido comparativamente más reducida que

lo esperable. Distinta es la situación de Huetar Atlántica con relación a la inmigración, ya que esta región captó el 17.7 y 16.9 por ciento de los inmigrantes de cada quinquenio, no obstante representar sólo al 5.5 y al 6.5 por ciento, respectivamente, de quienes estaban expuestos al riesgo de migrar. De modo opuesto, la región de Chorotega evidenció una mayor intervención en la emigración que en el total de la población expuesta; así, ella originó al 23 y al 19.2 por ciento, sucesivamente, de los emigrantes, no obstante contar, en cada fecha censal, con el 10.5 y el 8.6 por ciento de las personas hipotéticamente hábiles para migrar.

Un modo más riguroso de expresar la incidencia de la migración entre las regiones consiste en hacer uso de tasas que, al relacionar fenómenos específicos (inmigración, emigración y migración neta) con la población expuesta al riesgo de experimentarlos, brindan una imagen probabilística y posibilitan una comparación inmediata de las unidades espaciales en términos de su gravitación en el proceso de recíproco intercambio de efectivos. Desde esta perspectiva se constata que la mayor intensidad de la inmigración en los dos períodos considerados la registró Huetar Atlántica, cuyas tasas pertinentes son 34.9 y 23.7 por mil, respectivamente; le siguió, inmediatamente después, la región de Huetar Norte, con índices del 25.5 y 18.2 por mil. En cambio, la Región Central, en virtud de su mayor magnitud demográfica, exhibió tasas de inmigración substancialmente más pequeñas, representando un ocho y un cinco por mil en cada quinquenio. Chorotega, bajo condiciones diferentes, mostró índices similares a los de la Región Central, con tasas de inmigración del siete y ocho por mil, respectivamente; sin embargo, fue la única región del país que exhibió un aumento de la intensidad migratoria entre ambos períodos. Brunca y Pacífico Central trocaron las posiciones tercera y cuarta en cuanto al ordenamiento, según magnitud, de las tasas regionales de inmigración. Si se atiende a la emigración, el panorama que surge muestra algunas diferencias. Sólo la Región Central se distingue por tasas reducidas, las que llegaron al 4.9 por mil entre 1968 y 1973 y al 4.3 por mil entre 1979 y 1984; tan pequeñas cifras reflejan, sin duda, el efecto del mayor tamaño de su población. Por el contrario, Chorotega y Pacífico Central fueron las regiones que presentaron las más altas propensiones emigratorias en ambos períodos; de modo respectivo, los índices fueron 27.3 y 19.1 por mil en Chorotega y 30.7 y 17.5 por mil en Pacífico Central. Valores algo menores se manifestaron en las tres regiones restantes.

Al prestar atención a las especificidades de género se aprecia que las tasas de inmigración de la población femenina han sido sistemáticamente superiores a las de los hombres en el caso de la Región Central, advirtiéndose un comportamiento opuesto en Huetar Norte y Huetar Atlántica, diferencias que se atenuaron en el quinquenio 1979-1984. Con relación a la emigración se observa que las tasas correspondientes a mujeres fueron más bajas que las masculinas en la Región Central; la situación inversa se registró en las demás regiones, particularmente en Huetar Norte. Un fenómeno peculiar distinguió a Chorotega: en el primer quinquenio (1968-1973) la tasa de inmigración femenina era mayor que la masculina, haciéndose ambas sensiblemente similares en el segundo período; en cambio, la intensidad emigratoria de las mujeres de esta región descendió de modo importante en el segundo quinquenio, a la par que la de los hombres se elevó ostensiblemente, con lo cual se alteraron las posiciones respectivas. En todo caso, dentro del conjunto de regiones, el patrón migratorio de la población femenina pareciera definirse por un rumbo más preciso que el de los hombres, en el sentido que el primero se orienta con mayor nitidez hacia la Región Central como destino preferente, quizás sugiriendo un marco espacial más estrecho de oportunidades.

De las relaciones entre la inmigración y la emigración, expresadas a través de sus respectivas tasas, se deriva un saldo del intercambio de efectivos entre las regiones, el cual indica el efecto neto final de ese proceso sobre el cambio de población. En valores absolutos aquel saldo originó disminuciones en las cantidades absolutas de habitantes de cinco y más años de edad de Chorotega, Pacífico Central y Brunca, en 1973 y 1984 con relación a los totales existentes cinco años antes de esos censos en las mismas regiones. La disminución resultó particularmente notoria en Chorotega, donde aquel subconjunto demográfico era algo menos numeroso en 1984 que 16 años antes, evidencia de un marcado impacto erosivo de la migración. Es decir, las tres regiones señaladas se han caracterizado por un predominio claro de la emigración sobre la inmigración, con un efecto negativo respecto del cambio demográfico; sin embargo, estas condiciones tendieron a hacerse menos acentuadas durante el intervalo 1979-84. Las demás regiones mostraron saldos migratorios netos positivos, atributo que, en términos absolutos, adquirió su máxima expresión en la Región Central a lo largo del quinquenio 1968-1973 y en la de Huetar Atlántica en el lapso 1979-1984; también en este caso se constató una disminución de los saldos en el segundo período en relación con lo ocurrido en el primero. Siendo estas observaciones generalmente válidas para ambos sexos, la especificidad del patrón migratorio femenino se torna manifiesta cuando se considera que: a) los saldos migratorios favorables de las mujeres en la Región Central fueron sistemáticamente

más altos que los correspondientes a los hombres en ambos intervalos, particularmente en el segundo; b) los saldos negativos de Chorotega, Pacífico Central y Brunca han sido también persistentemente mayores respecto a la población femenina; c) los saldos migratorios positivos de Huetar Atlántica fueron notoriamente superiores entre los hombres; d) los saldos de Huetar Norte han sido siempre favorables en el caso de los hombres, en tanto que luego de ser positivos y más reducidos para las mujeres en el primer quinquenio, se volvieron negativos en el segundo. Es decir, se tiende a confirmar la imagen de un más definido modelo de la movilidad espacial femenina.

También los saldos migratorios debieran ser controlados por el efecto de la población media residente en cada región durante los períodos considerados; es decir, se requiere estimar las tasas de migración neta. Los indicadores, ordenados según sus magnitudes, permiten reiterar la existencia de tres regiones de atracción: Huetar Atlántica, Huetar Norte y Central. Aun cuando las tasas descendieron considerablemente, hasta llegar a un valor inferior al uno por mil en la Región Central, entre ambos quinquenios, sus signos no cambiaron. En cambio, como ya se indicó, en el caso de las mujeres la región Huetar Norte adquirió un valor negativo en el período 1979-1984. Nuevamente, se distinguen tres regiones de rechazo que, en orden de intensidad decreciente de sus tasas, son: Chorotega, Pacífico Central y Brunca. La reducción en el monto de las tasas que se verificó en el quinquenio anterior al último censo no ocasionó modificaciones en esa disposición, salvo que entre los hombres la región Brunca asumió una posición de virtual neutralidad, como lo sugiere la tasa del -0.1 por mil que ella obtuvo en el segundo intervalo de referencia.

Los intercambios demográficos entre regiones se describen mediante corrientes migratorias, definidas en términos de conjuntos de personas con origen y destino comunes. El número total de corrientes interregionales es de treinta, pero sólo algunas de ellas contienen números de importancia. Durante el quinquenio 1968-1973 se observó que en sólo un tercio de las corrientes se encontraba el 71.5 por ciento de los migrantes; de esos diez flujos, nueve tuvieron como origen y destino a la Región Central y el restante, con sólo el 4.4 por ciento de quienes mudaron de residencia, se dirigía desde Chorotega a Huetar Atlántica. Del conjunto total de corrientes, la más voluminosa fue la que se originó en Brunca y tuvo por destino a la Región Central, representando al 11.1 por ciento de los migrantes interregionales. La única región que resultó gananciosa en todos sus intercambios demográficos con las demás fue la de Huetar Atlántica, la cual recibió el 70.8 por ciento de sus inmigrantes sólo de la Región Central y Chorotega; esta última fue la única región que tuvo saldos negativos en todas sus corrientes migratorias. Básicamente, esta disposición de las corrientes resulta válida para ambos sexos, con la excepción del hecho de que entre los hombres la región que obtuvo exclusivamente saldos positivos fue la de Huetar Norte. La preferencia femenina por la Región Central como área de destino queda de manifiesto al advertir que los saldos de las corrientes, todos positivos, salvo el relativo al intercambio con Huetar Atlántica, superaron a los obtenidos por la población masculina. De manera complementaria, puede añadirse que mientras la Región Central constituyó el destino de cerca de la mitad de las mujeres migrantes, ella jugó ese papel para sólo poco más de un tercio de los migrantes masculinos; a su vez, en esa misma región fue el origen de menos de un cuarto de las primeras y de una proporción más alta de los segundos.

El panorama de las corrientes migratorias del período 1979-1984 no es muy diferente del ya comentado. Si bien el número de migrantes interregionales fue menor que el registrado en el quinquenio anterior, ocurrió un aumento de la emigración de la Región Central, de Huetar Atlántica y Huetar Norte, incremento que se verificó en todos los flujos de salida desde esas regiones hacia las demás; lo contrario sucedió con Brunca, Chorotega y Pacífico Central. En otros términos, pareciera ser que las tres primeras regiones perdieron algo de su atracción, mientras que las tres restantes aminoraron su condición expulsora; esto último aparece reafirmado por el hecho de que Chorotega y Pacífico Central, manteniendo saldos todavía negativos, experimentaron un aumento en el número de inmigrantes recibidos. Tales constataciones permitirían sugerir que el impacto de la crisis económica sufrida por el país al comienzo de los años ochenta se habría manifestado en una mayor retención de población en zonas relativamente deprimidas, pero menos sensibles a los efectos depresores y, por lo mismo, eventuales puntos de "refugio" de las personas económicamente activas. En tanto, las regiones de atracción, básicamente la Central, donde hubo un importante descenso de la inmigración, habrían sido más vulnerables a las condiciones asociadas tanto con la disminución de los salarios reales como con el aumento del desempleo y de la incidencia del llamado sector informal, particularmente debido a la mayor gravitación ejercida por las relaciones de mercado en un medio esencialmente urbano, con predominio de las actividades industriales y de servicios.

Otra vez, en el quinquenio 1979-1984, sólo diez corrientes involucraron al 71.8 por ciento de los migrantes interregionales; todos estos flujos tenían como origen o destino a la Región Central (les siguió en importancia la corriente que vinculaba Chorotega con Huetar Atlántica, que apenas comprendía al 3.5 por ciento del total de migrantes). En este período el principal flujo era el que procedía de Chorotega y desembocaba en la Región Central, representando al 9.4 por ciento de quienes trasladaron su residencia a otras regiones del país. Tal como en el intervalo migratorio anterior, Huetar Atlántica y Chorotega fueron las regiones de comportamientos más opuestos en cuanto a sus intercambios migratorios con las demás unidades espaciales; la primera siguió detentando la exclusividad de saldos positivos, aunque con tasas más reducidas, mientras que la segunda persistió en su condición de perdedora neta, pero también con tasas más pequeñas. Las especificidades según género perdieron parte de su perfil, como lo revela el hecho de que la Región Central, manteniendo su calidad de destino preferente, experimentó una merma en la proporción de migrantes femeninas que se dirigieron a la misma, disminución también perceptible, pero en menor grado, entre los hombres; además, esa región sufrió un incremento notable en la propensión emigratoria de las mujeres, originándose en ella el 31.1 por ciento del total de las emigrantes (aunque algo similar ocurrió en el caso de los hombres, la Región Central fue el área de origen del 34.3 por ciento de los emigrantes). Probablemente la mayor diferencia en los patrones migratorios de uno y otro sexo correspondió a la corriente de emigración desde la Región Central a Huetar Atlántica, la cual ocupó el primer lugar entre todos los cambios de residencia interregionales de los hombres y sólo el tercero respecto de las mujeres. De ellos se inferiría que las zonas de expansión agrícola poseerían un menor grado de atracción respecto de la población femenina, la cual encontraría mayores posibilidades de inserción en el ámbito de los servicios urbanos.

2.4 Migración y desigualdades interregionales

Desde diferentes perspectivas teóricas se ha proporcionado un conjunto de interpretaciones sobre la migración. No es el propósito de este informe ahondar sobre los supuestos de tales enfoques ni determinar su grado de aplicabilidad a una situación histórica particular como la de Costa Rica. Sin embargo, es útil intentar alguna exploración sobre los factores que pudieran estar asociados con los patrones de movilidad interregional que se han descrito. Básicamente, el proceso de migración involucra el intercambio de población entre espacios socio-productivos diferenciados que se hacen parte de una totalidad social y económica. Aun cuando la estructuración regional usada para identificar la migración probablemente no sea la más adecuada, en tanto sus unidades poseen bastante heterogeneidad interna, la misma constituye un marco de referencia de utilidad analítica, especialmente porque constituye el fundamento territorial de la planificación regional del país. Desde este punto de vista, las regiones identificadas poseen ciertas características propias que, en cierto grado, configuran condiciones relacionadas con la migración, representando una expresión espacial de las desigualdades existentes en el seno de la economía y la sociedad costarricenses.

No obstante que el estilo de desarrollo que se ha venido instaurando en Costa Rica ha enfatizado las acciones redistributivas, tendiendo a garantizar un acceso generalizado a los frutos de la riqueza social, como lo demuestran los indicadores de salud, educación y seguridad social, el país todavía exhibe diferencias de cierta importancia en cuanto a la retribución percibida por la fuerza de trabajo y a la efectiva satisfacción de las necesidades fundamentales de la población. Esto no implica desconocer el importante papel jugado por las políticas sociales compensatorias ni tampoco los significativos avances en algunos aspectos de la equidad social (como lo muestran, por ejemplo, los datos sobre descenso sostenido de la mortalidad infantil y del analfabetismo). Sin embargo, existen antecedentes que permiten advertir una cierta persistencia de la pobreza entre determinados sectores de la población, particularmente en áreas rurales, así como evidencias sobre el impacto socialmente diferenciado de la crisis que afectara al país durante los años ochenta (Trejos, 1990). Estas situaciones se manifiestan también en forma heterogénea a través del espacio nacional. Un análisis de indicadores agregados de bienestar social, con datos del censo de 1984, sugirió que los mismos tendían a definir situaciones satisfactorias en el Valle Central y de carencias relativamente severas fuera de esta zona, especialmente a cierta distancia del eje interoceánico; una inspección más detallada reveló que también dentro del Valle Central y, más específicamente, en el seno del Área Metropolitana de San José se apreciaban marcados contrastes socio-económicos (MIDEPLAN, 1987 y 1990).

Como se ha indicado en una sección anterior, la Región Central se distingue no sólo por una mayor incidencia de la urbanización, sino por un más alto grado de diversificación de su estructura productiva, todo lo

cual redundando en un potencial más amplio de oportunidades laborales. Si bien es efectivo que estas características adquieren su más clara manifestación dentro de los límites de la aglomeración metropolitana, con no más de un 17 por ciento de la superficie regional, no es menos cierto que la población de esta zona representa más de las tres cuartas partes de quienes habitan la Región Central. Además de una significativa presencia de las actividades secundarias y terciarias, el sector agrícola se encuentra liderado por el café como cultivo principal, el cual ha experimentado una importante evolución tecnológica que ha sido absorbida por explotaciones pequeñas y cooperativas, cuyo efecto ha sido la reducción de los empleos permanentes y un aumento de la demanda estacional de mano de obra. Por otra parte, el predominio de pequeñas propiedades en la Región Central no sólo trasunta una mayor equidad relativa en cuanto a la tenencia de la tierra, sino que ha coadyuvado a una cierta dinamización en rubros no tradicionales destinados a la exportación (PREALC, 1987). Todas estas condiciones, unidas a la elevada participación del Estado como empleador, sugieren una posición particularmente destacada de la Región Central en el contexto territorial costarricense; por las mismas razones, no es extraño que esta región figure como la de destino preferente de quienes migran entre regiones. Esto, como ya se mostró, es particularmente válido en el caso de la población femenina, misma que alcanza en la Región Central sus más altas tasas de participación en la actividad económica, insertándose principalmente en los servicios y en el empleo estacional agrícola.

A diferencia de la Región Central, Chorotega evidencia contrastes marcados en materia de tenencia de tierra, con una alta representación de grandes explotaciones dedicadas principalmente a la ganadería de exportación y de predios pequeños orientados a la producción de granos básicos; también poseen importancia en la región los cultivos de caña azucarera y de arroz, caracterizados por significativos insumos tecnológicos. A pesar del importante apoyo estatal brindado a algunas de estas actividades, Chorotega confronta dos situaciones que pudieran estar incentivando la emigración; de un lado, la gran propiedad agropecuaria ha generado un reducido número de puestos de trabajo y, en ocasiones, los ha disminuido, debido a su forma extensiva o a la sustitución de mano de obra por elementos tecnológicos; y, de otro, la pequeña propiedad campesina, con trabajo predominantemente no asalariado, cuyos retornos son corrientemente exigüos, no presenta un efectivo dinamismo económico. La región es esencialmente agraria y su poblamiento rural apenas si resulta alterado por la presencia de núcleos urbanos de pequeña magnitud y carentes de una base industrial; sin embargo, el sector terciario ha tenido una expansión importante en materia de empleo, lo cual puede interpretarse como efecto, directo e indirecto, de la modernización experimentada por el agro en algunas zonas, así como por el establecimiento de servicios turísticos. En todo caso, los indicadores disponibles permitirían suponer que Chorotega padece de un excedente relativo de fuerza de trabajo, la cual ha de mudarse para encontrar colocación o insertarse, siguiendo una suerte de estrategia de supervivencia, que pareciera haberse evidenciado en los datos del período 1979-1984, en la economía campesina. Como ya fuera comentado, se trata de la única región que, en sus intercambios de población con las demás, sólo exhibió saldos negativos.

Pacífico Central comparte con Chorotega la calidad de región expulsora de población. De acuerdo con la información de los censos de población y de los agropecuarios, la mano de obra agrícola ha ido sufriendo una merma en décadas recientes, declinación que ha llegado a manifestarse en números absolutos (PREALC, 1987). El sector agrario se distingue por un grado relativamente alto de especialización en productos que hacen uso de tecnología moderna y con escasos requerimientos de fuerza de trabajo, como lo muestran los casos de la palma africana y el arroz; por otra parte, la proporción de tierras dedicadas a pastos alcanzan en Pacífico Central los más altos valores entre todas las regiones del país. La región cuenta también con un núcleo urbano de cierta importancia, el puerto de Puntarenas que, a sus actividades de transporte, añade otras de tipo terciario y un equipamiento industrial básico, cuya evolución, pese a las políticas de fomento, ha demostrado notoria debilidad.

Hasta comienzos de los años setenta, la región Brunca seguía constituyendo una zona de frontera que fue objeto de intensa colonización. Sus rasgos económicos aparecen subrayados por una alta participación del sector agrícola, el cual combina la plantación bananera, en un extremo suroccidental, con la producción cafetalera en mediana y pequeña escala, ubicada en los sectores norte y sur de su parte central, y el cultivo de granos básicos a cargo de formas de economía campesina, particularmente en sus tramos centrales. Es decir, el elevado predominio agrario, que no deja sino reducido espacio a los servicios y las actividades secundarias, se define por una fuerte heterogeneidad. No obstante que hacia comienzos de los años sesenta se distinguía por una alta incidencia del salario entre los trabajadores de la tierra, posteriormente se ha producido una expansión considerable del empleo campesino no asalariado. Aun cuando Brunca mostró un incremento demográfico importante entre 1963 y 1973, en la segunda mitad de ese decenio presentó signos de propensión emigratoria,

salvo en sus intercambios con Chorotega y Pacífico Central. En el quinquenio 1979-1984, la región siguió perdiendo población por concepto de migración, aunque ello ocurrió según una tasa menor, probablemente motivada por el cierre relativo de expectativas en la Región Central, hacia donde se dirigió más del 66 por ciento de sus emigrantes; pero si las pérdidas netas en el caso de los hombres fueron mínimas, entre las mujeres siguieron siendo importantes.

Los contrastes también se verifican en la región Huetar Norte, donde la gran propiedad destinada a la ganadería extensiva coexiste con amplias zonas de reciente colonización campesina. Aun cuando sigue siendo la región menos poblada del país, entre 1963 y 1984 el número de sus habitantes se multiplicó 2.2 veces. Tal expansión demográfica ha ocurrido básicamente en zonas rurales, como lo evidencia el hecho de que posee el más bajo grado de urbanización en el país (12.6 por ciento en 1984). Dada su condición de frontera agrícola no es extraño que la atracción migratoria se haya manifestado principalmente entre los hombres, quienes constituyeron el 57.7 por ciento de los inmigrantes entre 1968 y 1973 y apenas el 48.3 por ciento de los emigrantes de ese período; estas diferencias se atenuaron algo en el quinquenio 1979-1984, pero el predominio masculino se hizo evidente en los saldos netos, respecto de los cuales las mujeres presentaron un signo negativo, aunque con una cifra pequeña. Todavía más, en el primer período considerado, Huetar Norte fue la única región que, con relación a los hombres, obtuvo sólo ganancias en sus intercambios migratorios con las demás. Ahora bien, una señal del eventual límite a la expansión colonizadora pudiera ser la brindada por el substancial aumento (51 por ciento) en el número de emigrantes de ambos sexos entre los dos lapsos considerados, como resultado de lo cual, pese a un leve incremento de los inmigrantes (5.9 por ciento), la migración neta se redujo ostensiblemente, expresándose en una tasa del 1.5 por mil en 1979-1984 frente al 9.1 por mil en 1968-1973. Sin embargo, parece prematuro indicar si esta situación presagia un efectivo cambio de orientación en la tendencia de atracción, por cuanto pudiera esperarse que Huetar Norte amplíe sus actividades económicas en la medida que mejore su accesibilidad hacia los mercados nacionales y los puertos.

Finalmente, Huetar Atlántica ha evidenciado, especialmente a contar de los años sesenta, un virtual proceso de "redescubrimiento". Hasta 1984 fue la región de más rápido crecimiento en el país y su tasa de incremento demográfico fue un 52 por ciento superior a la media nacional. Este notable dinamismo se ha destacado especialmente en el medio rural, hasta el punto que, al contrario de lo sucedido en el resto del país, el grado de urbanización declinó entre 1973 y 1984. Durante los quinquenios previos a los dos últimos censos ocupó el segundo lugar, tras la Región Central, en cuanto al número total de inmigrantes interregionales que captó, a la vez que el último respecto de los emigrantes que originó en el período 1979-1984; tales posiciones las presentó tanto en relación con los hombres como con las mujeres. Salvo por una casi insignificante tasa negativa de migración neta con Huetar Norte en el caso de la población masculina entre 1968 y 1973, Huetar Atlántica ha sido la única región con persistentes ganancias en sus interrelaciones demográficas con todo el resto del país y, pese al descenso en la intensidad migratoria, en el quinquenio previo a 1984 mantuvo una alta tasa de inmigración, reafirmando su calidad de región atractiva de población. La reactivación de la producción bananera en explotaciones de tamaño intermedio, la intensificación de los cultivos (entre ellos, el del cacao) y la expansión de las zonas agropecuarias, se vinculan con una importante absorción de fuerza de trabajo en el campo y aunque parte de la misma es contratada a cambio de salarios, el sector campesino ha exhibido también un notable dinamismo. Complementariamente, las actividades terciarias y secundarias juegan un papel importante en la zona de Puerto Limón, principal válvula comercial y de transporte del país sobre el litoral del Caribe.

3. ESTADO, REGION Y POLITICAS SOCIALES¹

3.1 Lineamientos de la Reforma Administrativa

Las autoridades gubernamentales de Costa Rica se han impuesto la tarea de introducir una reforma de la Administración Pública. Esta es entendida como un conjunto de medidas destinadas a elevar los grados de

¹ Esta sección del informe se basa en documentos internos del Gobierno (de circulación restringida) y en expresiones vertidas durante entrevistas con diversas autoridades. Las afirmaciones incluidas tienen por lo tanto un carácter preliminar.

eficacia y eficiencia del aparato estatal dentro del marco de una democracia participativa. Con tal objeto se postula que el Estado, en el cumplimiento de sus funciones de promoción, regulación u orientación, debe operar de modo tal que el proceso de toma de decisiones asuma un carácter crecientemente descentralizado, guiándose por los principios de subsidiaridad y de complementación. De acuerdo con el primero de estos principios, el sector público deberá promover, apoyar y asistir la acción de los particulares, especialmente de los organismos intermedios, cuando éstos no estén en condiciones de conseguir los fines sociales que se hubieren propuesto. A su vez, según el principio de complementación, quedará reservada al Estado la responsabilidad de asumir aquellos ámbitos del orden social que el sector privado no esté capacitado para desempeñar, sea por la complejidad de las tareas involucradas o por los inconvenientes que, en términos de asegurar el bien común, pudiere representar tal intervención. No se pretende, por lo tanto, que la acción pública coarte las iniciativas de grupos particulares, sino de coordinarlas y orientarlas.

En virtud de los predicamentos someramente enunciados, las áreas de más directa competencia estatal comprenderán la planificación del desarrollo integral, la protección y conservación de los recursos naturales, el estímulo a las inversiones, el perfeccionamiento de la banca estatal y la regulación de las entidades financieras privadas, así como la provisión de los servicios esenciales (electricidad y agua potable) y de la seguridad ciudadana. A lo largo de estas mismas líneas definitorias del campo de operación del Estado, se postula que éste deberá fortalecer los beneficios y la calidad de los servicios integrales de salud, educación y seguridad laboral.

En materia de finanzas públicas, las directrices definidas coinciden con las recomendaciones del Banco Mundial ante situaciones de ajuste estructural. Consecuentemente, se contempla la formulación de políticas presupuestarias prudentes que se evidencien en un equilibrio global del gasto, sin desconocerse la necesaria flexibilidad en la operación de las diversas instituciones y el carácter diferenciando de las demandas a escala global, regional y sectorial. También se considera una reducción de los costos en la obtención de ingresos; por ejemplo, mediante modalidades de financiamiento del desarrollo regional basadas en la "captación de recursos a las comunidades". Por otra parte, con el propósito de garantizar eficiencia y eficacia en el manejo del gasto público se aspira a que los ministerios operen dentro de un contexto de racionalización institucional, por lo que se confiere un papel prioritario a los órdenes sectoriales. De igual modo, se aspira a que la prestación de bienes asuma, entre ministerios y entes autónomos, un carácter flexible que incluya la transferencia de algunas funciones. Se propicia, además, una mayor descentralización del aparato gubernamental mediante un proceso de regionalización y desconcentración funcional. Por último, un postulado fundamental es el que las políticas públicas deben ser congruentes con la aminoración de la pobreza, lo que implica una reorientación de la planificación en tal sentido, una clara fijación de prioridades sectoriales y regionales en el uso de las finanzas públicas y una mayor articulación entre las esferas sociales y económicas.

Dos ejes estratégicos se perciben dentro de la proyectada Reforma Administrativa. Se trata de las dimensiones sectoriales y regionales que permean toda la acción pública. Ambos ejes aparecen vertebrados por las instancias superiores de gestión (presidente, vicepresidentes y consejos de ministros, económico y social), esquema que se procura reproducir a escala de las regiones. Todo este ordenamiento institucional, acompañado de una serie de modificaciones orgánicas más específicas, confiere un papel coordinador -y de continua información- al sistema de planificación, tanto en su sede central como en sus vertientes sectoriales y regionales.

3.2 Proyecciones regionales de la Reforma Administrativa

Uno de los supuestos sobre los que descansa la iniciativa de reforma de la Administración Pública consiste en que la problemática nacional no podrá ser comprendida ni, menos aún, enfrentada si se hace abstracción de las especificidades con que la misma se manifiesta a escala regional. Ello plantea la necesidad de descentralizar todo el complejo proceso que se inicia con la identificación de problemas y que, luego de mediar una sucesión de decisiones, concluye con acciones concretas. Se postula, entonces, que para contrarrestar la persistencia de las tendencias centralistas, es preciso disponer de una estructura de base territorial, cuyas unidades, las regiones, sean premunidas de los instrumentos operativos pertinentes como para permitirles asumir las responsabilidades que se deriven de la transferencia de poder decisorio desde la capital.

De lo anterior se infiere la intención de poner en práctica un concepto de "devolución" de medios y de la capacidad de gestión a las comunidades asentadas a través del espacio nacional. Se espera diseñar una serie

de medidas que coadyuven a la materialización de tal concepto. En este sentido, se propone propiciar usos alternativos del marco jurídico vigente, especialmente en cuanto se refiere a la legislación sobre planificación, régimen municipal y administración presupuestaria y pública. Se reconoce que el país cuenta con algunas disposiciones orientadas en la forma prevista, siendo necesario otorgarles mayor viabilidad. En algunos casos, en cambio, se requerirá introducir ajustes y enmiendas.

Resulta evidente que uno de los asuntos esenciales del proceso de descentralización concierne a la regionalización del país. Sobre esta materia se estima que el esquema de seis regiones impulsado por MIDEPLAN constituye un marco de referencia útil, pero que ha de ser objeto de análisis y modificaciones. Esta tarea, definida como participativa, se entiende como prioritaria, por lo que su ejecución se plantea al más breve plazo. Al respecto ya se ha sugerido que como la Región Central, según sus actuales límites y magnitudes, resulta ser extremadamente compleja y difícil de gestionar, podrá ser organizada de acuerdo a unidades territoriales menores (subregiones). Existe el propósito de que, una vez resuelto el ordenamiento regional más adecuado a los fines de las políticas nacionales, el mismo adopte un carácter normativo; luego, las diferentes instancias sectoriales (ministerios y entes autónomos) deberán ajustar sus estructuras operativas según ese orden territorial. Se estima que al procederse de esta forma, se estará contribuyendo no sólo a una más apropiada articulación de las acciones del Estado, sino también a incrementar el impacto del gasto público y a canalizar, de manera más fluida, las demandas ciudadanas.

Una de las proyecciones regionales más claras del proceso de descentralización es la constituida por la desconcentración física y funcional de las instituciones gubernamentales dependientes de la administración central y del sector autónomo. Esto implica que las sedes de estos organismos en San José experimentarán una reorientación de sus funciones, privilegiándose las propias de dirección, de coordinación sectorial e interregional y de fiscalización, así como las inherentes al vínculo con MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria. A su vez, cada región tenderá a reproducir, en su propio seno, la estructura sectorial hasta ahora existente sólo en la capital nacional. Con este objeto, cada institución estará representada en las diversas regiones a través de directores regionales, quienes actuarán como delegados inmediatos de los respectivos ministros, gerentes o directores ejecutivos (estos últimos en cuanto atañe a los entes autónomos). Es decir, se postula una delegación plena de atribuciones en materias técnicas y administrativas, incluyendo un trasiego de recursos de índole financiera y de servicio civil. Aún más, se ha propuesto que el eventual incremento del gasto de las distintas instituciones de cobertura nacional, se dirija preferentemente hacia las regiones, previéndose el ejercicio de un estricto control de estas prioridades por parte de MIDEPLAN y de la Autoridad Presupuestaria.

Se ha expresado, además, que la desconcentración de la Administración Pública debe trascender la escala regional, de modo que contribuya a una efectiva participación de las comunidades locales. En consonancia con este propósito, las autoridades gubernamentales propiciarán decisiones y acciones ejecutivas que involucren directamente a los ciudadanos de las localidades. Así, algunas actividades que corrientemente son desempeñadas por entes de tipo nacional, centralizados, serán trasladadas, mediante convenios y acuerdos especiales, a empresas locales o intermunicipales, garantizándose la transferencia de recursos humanos, financieros y de equipo. Un papel instrumental en el logro de este paso más avanzado hacia la descentralización se otorga al régimen municipal, mismo que se procurará fortalecer no sólo en el plano legal, sino mediante instrumentos que le confieran representatividad y eficacia, a la vez que le definan un campo de operación más amplio y efectivo. Se contempla, asimismo, una flexibilización de los mecanismos tributarios que puedan coadyuvar al financiamiento municipal.

Dentro del reordenamiento administrativo propuesto se advierte la intención de activar los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD), los cuales asumirían la calidad de corporaciones, como instancias proto-gubernamentales dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. La legislación vigente (Decreto n°18059-Plan, del 13 de abril de 1988) define, dentro de MIDEPLAN, un subsistema de dirección y planificación regional, concebido como un instrumento gubernamental para el estudio, análisis y proposición de políticas de desarrollo regional; le corresponde por ende, diagnosticar los problemas generales y sectoriales en las regiones y elaborar programas y proyectos destinados o solucionarlos. Tal subsistema comprende dos planos de operación, uno a escala nacional (a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) y el otro situado en las diferentes regiones. Este último es responsabilidad de los CRD, órganos en los cuales participan representantes de las comunidades locales (ediles municipales, delegados de organismos de base y de entidades productivas del sector privado), así como gobernadores y diputados provinciales, funcionarios públicos de mayor rango de las

instituciones sectoriales y directores de proyectos de desarrollo rural integrado. La máxima autoridad de los CRD es la Asamblea General, la cual evacúa las recomendaciones de su Junta Directiva, cuya Secretaría Ejecutiva es desempeñada por el director del MIDEPLAN en cada región. Los CRD cuentan con comités sectoriales de desarrollo, que son órganos consultivos técnicos, a la vez que instancias de coordinación entre instituciones. A los CRD compete, según la legislación pertinente, identificar y preparar proyectos de inversión pública de impacto regional ordenados sectorialmente y priorizarlos. El propósito esencial de esta labor, que culmina en una negociación en el plano nacional, es modificar los patrones de programación y ejecución de las inversiones públicas. Resulta difícil evaluar la experiencia ganada por los CRD en el cumplimiento de sus objetivos debido a que su constitución ha sido reciente. Sin embargo, se han percibido algunas dificultades operativas que se vinculan con diversos factores, entre ellos: a) escaso grado de desconcentración institucional; b) persistencia de mecanismos de presión política que restringen la capacidad negociadora de los organismos regionales; c) tendencia a que los CRD destinen parte importante de su esfuerzo a materias locales muy específicas; d) carencia de capacitación de los recursos humanos regionales en relación con los requerimientos impuestos por las tareas encomendadas; e) deficiencias en materia de información relevante para la elaboración de programas y proyectos; f) restricciones en cuanto a la efectiva asignación de recursos financieros.

La actual Administración percibe a los CRD como una simiente para profundizar la regionalización del desarrollo del país. Se encuentran en estudio iniciativas, que se espera convertir en decretos ejecutivos, relativas al fortalecimiento de los Consejos, al establecimiento de una instancia de coordinación interregional y a la difusión pública de las propuestas impulsadas por los CRD. Con el ánimo de otorgar mayor vigor a los Consejos se proyecta someter a su consideración los proyectos de inversión pública, que en relación con cada región presenten los organismos nacionales a MIDEPLAN para su aprobación. Se procurará, de este modo, conferir carácter compulsivo a la elaboración de planes regionales de desarrollo los que, legitimados por las autoridades superiores del Gobierno, tendrán la condición de referencia obligatorio para los diversos organismos públicos nacionales. La instauración de un consejo interregional permitiría reunir a los presidentes de los CRD con el propósito de concertar intereses regionales y de fortalecer su capacidad de negociación con las instituciones nacionales, pudiendo acceder al Consejo de Gobierno. Para otorgar transparencia a la gestión de los CRD se proyecta publicar los acuerdos de éstos que involucren asignación de recursos. En una etapa posterior se espera someter a la consideración del país la conveniencia de convertir los Consejos en Corporaciones Regionales de Desarrollo, dotadas de mayor autonomía administrativa y financiera, así como legitimadas mediante una mayor representatividad de las "fuerzas vivas" de cada región y una clara descentralización de sus funciones hacia las entidades locales (municipios).

Como ha sido indicado anteriormente, la sectorización y la regionalización constituyen los ejes estratégicos de la Reforma Administrativa propuesta. A escala de las regiones, los sectores estarán dirigidos por sus respectivos coordinadores regionales, quienes articularán el trabajo de los directores de las entidades pertinentes y serán interlocutores del Ministro rector del ramo, debiendo estar capacitados para arbitrar los conflictos locales y regionales, así como para atender las demandas de los ciudadanos en sus ámbitos territoriales. Como un complemento de esta potestad delegada, los coordinadores sectoriales regionales sostendrán encuentros periódicos con los Ministros de sus respectivos ramos, considerándose la posibilidad de instaurar una instancia de gestión colegiada en la cúpula de cada Ministerio y de eliminar otras líneas de mando sobre las regiones (salvo la del propio Ministro del sector).

Otros dos aspectos de la estrategia de descentralización y desconcentración conciernen a la participación de la comunidad y al financiamiento del desarrollo regional. Con relación al primer asunto, las autoridades procurarán el establecimiento de comisiones de consulta vinculadas con los coordinadores o directores sectoriales en las regiones; tales comisiones, integradas por grupos de interés y de usuarios, ejercerían un papel fiscalizador de las acciones públicas sectoriales, teniendo acceso a la adopción de decisiones que pudieren afectarles. En materia de financiamiento se ha previsto la generación de un sistema de cuentas regionales de tipo económico y social, lo cual permitiría detectar las fuentes locales de los ingresos públicos y propiciar una mayor utilización de éstos en esas mismas bases territoriales, tratándose de restringir la expansión de la burocracia estatal y de ampliar la intervención de los ciudadanos de las regiones en la determinación del uso de las finanzas públicas. Se contempla, además, reducir o eliminar las partidas específicas distribuidas por diputados, transfiriéndolas a las regiones. Tales proposiciones son congruentes con la tesis según la cual el manejo centralizado de recursos sería una práctica ineficaz, por cuanto históricamente habría contribuido a la generación de desigualdades entre las regiones. Medidas estratégicas de la índole de las propuestas son también

compatibles con iniciativas orientadas a la conversión de los Consejos en Corporaciones Regionales de Desarrollo y a fortalecer el régimen municipal mediante una expansión del grado de autonomía de sus componentes institucionales.

3.3 Sectorialización, Políticas Sociales e Implicaciones Especiales

La sectorialización configura el segundo eje estratégico de la Reforma Administrativa. El propósito perseguido es el de racionalizar la acción pública, obviando las duplicaciones en el ejercicio de determinadas funciones, así como las modalidades organizativas que limitan la eficiencia de las instituciones encargadas de la puesta en marcha de políticas permanentes y coyunturales. Esta racionalización no sólo se propone con relación a los centros decisorios y a sus sedes operativas en la capital, sino también en términos de sus proyecciones regionales. Si bien se reconoce que la noción de sector de actividad no es nueva en el país, se estima que la misma no ha sido efectivamente aprovechada, por lo cual se considera imperioso que la gestión pública, en sus dimensiones políticas y técnico-administrativas, se estructure de acuerdo a líneas sectoriales que permitan una mayor incorporación de los diversos actores sociales en la formulación y ejecución de las decisiones gubernativas.

De conformidad con los preceptos señalados, se aspira a que uno de los Vicepresidentes de la República se desempeñe como coordinador de los sectores sociales y que el otro cumpla una labor similar respecto a los sectores económicos; dos consejos o comisiones reunirían a los Ministros de los ramos pertinentes. A su vez, bajo la conducción del Presidente de la República, el Consejo Económico y Social tendría el papel de articular ambos conjuntos sectoriales. En el ejercicio de estas tareas de mando el Presidente sería secundado por los Vicepresidentes y los Ministros de MIDEPLAN, de la Presidencia y de la Reforma del Estado. Se ha sugerido también que, según la índole de los problemas a ser abordados, esos Consejos convoquen a los dirigentes nacionales de distintos grupos de interés con quienes, en condición de consultores, se intentaría concertar las acciones públicas.

Dada su naturaleza sectorial plena, el Consejo Económico formularía las políticas macroeconómicas, y económicas en general, con el concurso de todos los sectores y no sólo con las autoridades financieras y monetarias. De modo similar, el Consejo Económico y Social se prestaría para atender la ecuación entre los dos órdenes de sectores, orientándose hacia la consecución de un plan integral de desarrollo que, al vincularse con directrices presupuestarias y ser objeto de discusión, no estaría sesgado por categorías macroeconómicas abstractas. Por último, a cada Ministro le correspondería un papel rector en su respectivo sector de actividad, incluyendo a las instituciones de la administración central y a los entes autónomos pertinentes. La gestión del Ministro contemplaría no sólo la incorporación de los cuadros políticos y técnicos de los organismos públicos del sector, sino también la de dirigentes de grupos privados, configurándose comisiones técnicas y de consulta, así como un Consejo Sectorial integrado por los presidentes ejecutivos de las instituciones y asistido por la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial.

Un carácter especial se asigna al Ministro de Planificación quien, además de participar en los dos consejos sectoriales, deberá proyectar su visión integradora hacia todas las ramas de actividad. Esto implica un redimensionamiento de la planificación de modo que sirva a los procesos decisorios en la totalidad de los frentes del desarrollo, a escala nacional, sectorial, regional e institucional. Con el fin de promover el papel del MIDEPLAN se introducirá una reforma integral de su estructura, de modo que se faciliten sus capacidades de convocatoria y de movilización tanto del sector público, en todos sus planos de operación, como de los actores privados, en los procesos de diseño y materialización de las políticas públicas. Sin embargo, MIDEPLAN se abstendría de intervenir, de modo directo, en la ejecución de proyectos de inversión, mismos que serían asignados a otras entidades estatales y privadas. La función articuladora encomendada a MIDEPLAN sería cumplida tanto a través del Consejo de Coordinación Interinstitucional, integrado por los presidentes ejecutivos de los entes públicos, como mediante la inserción del Ministro en la Junta Directiva del Banco Central. MIDEPLAN desempeñaría también una labor fundamental en el seno del Sistema de Planificación, Presupuesto y Contabilidad para el Desarrollo, con participación del Banco Central, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, contribuyendo a otorgar coherencia y flexibilidad al cumplimiento del plan de desarrollo, particularmente en cuanto atañe a sus expresiones sectoriales y regionales. De este modo, MIDEPLAN compartiría con la Autoridad Presidencial encargada de la Reforma del Estado, la responsabilidad de liderar el proceso de modernización de la Administración Pública.

Dentro del espíritu de asegurar la autonomía de los entes descentralizados y de los ministerios sectoriales, se sostiene que no existiría incompatibilidad entre el equilibrio de las finanzas públicas y la libertad de las instituciones para cumplir con sus funciones. Ello implica que el Gobierno central, no deberá extraer recursos generados por los diversos entes para cubrir el déficit fiscal; se estima que tal práctica redundaría en un deterioro de la calidad y cobertura de los servicios y bienes generados por aquellos organismos. De manera similar, se procura concertar acuerdos destinados a proponer una modernización de los ministerios mediante estatutos de autonomía funcional, garantizándose en ellos prioridad a las tareas de regulación y fiscalización dentro de sus ámbitos de competencia, a la vez que una reducción de las responsabilidades ejecutorias. Complementando lo anterior, la modernización iría acompañada de un vigoroso proceso de descentralización y de desconcentración de órganos tradicionalmente centralizados, como las dependencias del Ministerio de Hacienda y la Dirección General del Servicio Civil. Finalmente, como un medio para asegurar la dinamización de la gestión administrativa se ha previsto la formulación de un solo instrumento jurídico que norme la administración central, descentralizada, regional y sectorial.

Un aspecto importante de la Reforma Administrativa, que incide en los alcances de los dos ejes estratégicos de regionalización y sectorialización (y que se manifiesta explícitamente en las directrices de las políticas en finanzas públicas), es el relativo a la pobreza. Por una parte, se instruye a las autoridades en el sentido de que sus acciones han de ser congruentes con el objeto de aminorar la pobreza y, por otra, se sostiene que es preciso planificar para enfrentar este problema de la sociedad toda. Mediante estudios básicos acerca de la distribución espacial de la pobreza (según regiones, cantones y distritos) y criterios que serán especificados sobre esa base, se definirán las prioridades de acción gubernativa, directa o indirecta, que coadyuven a incrementar el impacto del gasto, público y privado, en las zonas más deprimidas. Se otorga, al respecto, especial significación a las nuevas fuentes de recursos, relacionadas con la generación de riquezas, así como a los acuerdos ciudadanos sobre la relevancia social y económica de la pobreza, que pudieran allegar fondos a las regiones.

El tema de la pobreza se halla, por cierto, estrechamente vinculado con la materia más general de las políticas sociales. Las autoridades gubernamentales, a través del Consejo Social, primero, y del Consejo Económico y Social, después, se encuentran en las etapas de formulación de un Plan de Desarrollo Social. Este ha sido concebido como un marco de referencia normativo para el diseño y ejecución de acciones específicas en los ámbitos regionales y sectoriales y, además, como un instrumento guía en la estructuración de una estrategia global de programación social bajo condiciones de estrechez económica, propias de una situación de ajuste estructural. Sobre la base de un diagnóstico crítico de las Administraciones precedentes, en cuanto concierne a la falta de consistencia en las acciones sociales y a la persistencia de un déficit fiscal importante, las actuales autoridades se proponen impulsar dos frentes estratégicos: el desarrollo de un área social productiva y la programación coordinada de la asistencia social.

La noción de un área que integre elementos sociales con otros de naturaleza productiva se deriva del precepto según el cual el fundamento de la pobreza, así como del deterioro del bienestar entre sectores específicos de la sociedad, ha de encontrarse en las restricciones impuestas a la capacidad de producción de los individuos. Se estima, por ende, que resulta insuficiente encarar estos problemas sólo mediante paliativos asistenciales; por el contrario, se postula que es preciso superar los escollos que impiden el acceso efectivo de la población a las actividades productivas y a los beneficios que ellas permitirían generar. De allí se infiere que la acción gubernativa debe privilegiar la adopción de medidas que contribuyan a superar los obstáculos institucionales que se interponen en la búsqueda de una efectiva participación ciudadana en el proceso productivo de bienes y servicios. Se estima, al respecto, que existen en el país una serie de potencialidades en las iniciativas de los particulares que, al haber sido desaprovechadas, se mantienen como capacidades ociosas.

Concordando con la visión diagnóstica reseñada, el Gobierno se propone montar un área social-productiva a través de la transferencia de medios, recursos financieros y de apoyo técnico, hacia los grupos privados. El mecanismo operaría mediante la identificación de programas y proyectos con potencial productivo cuyos componentes de ejecución quedarían en manos de particulares, confiriéndose un tratamiento preferencial a los grupos intermedios. La naturaleza misma de las acciones asumiría un carácter flexible dada la heterogeneidad de situaciones que se presentan en la realidad. Así, por ejemplo, en las zonas rurales de las regiones periféricas del país, cuyos indicadores sociales les colocan en posiciones desmedradas en relación con los parámetros medios de la Región Central, es probable que se requiera promocionar a los sectores

campesinos, sea proveyéndoles de tierras, asistiéndolos técnicamente respecto a que de qué y cómo producir, proporcionándoles apoyo en el abastecimiento de insumos y alimentos, asesorándolos en la búsqueda de canales expeditos de comercialización o asegurándoles precios de sustentación a sus productos. Por otra parte, en las zonas urbanas, particularmente en la Región Central, donde se perciben niveles relativamente elevados de desempleo y formas específicas de subutilización de la fuerza de trabajo, los programas y proyectos se orientarían hacia una mayor articulación a la economía de aquellos grupos que forman parte del llamado sector informal; en estos casos sería necesario superar ciertas restricciones discriminatorias respecto de la participación económica y social, así como incentivar el desarrollo de microempresas.

Los organismos de tipo intermedio, considerados como de preocupación preferente, están constituidos por diversas formas asociativas en las que intervienen grupos humanos parcialmente marginados de los beneficios que reporta la riqueza social. Tales segmentos sociales se habrían visto especialmente afectados por políticas de contención del gasto público, a la vez que jugarían un papel productivo ostensiblemente menor que el esperable de sus propias capacidades e iniciativas, por cuanto las mismas no habrían sido adecuadamente ponderadas por la acción del Estado. Se propendará, en consecuencia, a fortalecer grupos tales como aquellos que integran los movimientos solidaristas, las cooperativas, los pequeños comerciantes y los campesinos. Se ha previsto que estos conjuntos incrementen su propio poder de representación y negociación, haciéndoles partícipes de los procesos de identificación y ejecución de programas y proyectos de tipo sectorial, principalmente en las ramas de la agricultura y la industria. En consonancia con el concepto de descentralización, parte significativa de este traspaso de responsabilidades tendría lugar en las regiones y las localidades, destacándose, al respecto, las funciones encomendadas a los Consejos Regionales de Desarrollo y el fortalecimiento que se ha previsto del régimen municipal.

La financiación de los esfuerzos vinculados con la constitución del área social productiva provendría no sólo de los recursos ordinarios del sector público, sino también de la captación de medios externos, aportes del sector privado y préstamos y donaciones obtenidas a través de la cooperación internacional. Con tal objeto se instauraría una fundación semi-pública, dotada de gran autonomía operativa y administrativa, en la cual intervendrían entidades del sector público, organismos no gubernamentales y grupos privados organizados. Esta fundación tendría a su cargo las tareas de identificar programas y proyectos, a partir de iniciativas de los particulares, estudiar sus grados de factibilidad y viabilidad, detectar fuentes de financiamiento, discernir formas de cooperación y asistencia en materias técnicas y organizativas y canalizar, directamente hacia los sectores interesados, los recursos destinados a la ejecución de esas iniciativas.

Si bien la conformación de un área social productiva aparece como un tema de preocupación prioritaria, esa línea de acción no agotaría el campo de trabajo en cuanto a políticas sociales. Teniendo como referencia al principio de complementación que, junto con el de subsidiariedad, constituye uno de los elementos paradigmáticos de la concepción del Estado y de la Reforma Administrativa, las autoridades del Gobierno confieren especial importancia al diseño de políticas que contrarresten los efectos del ajuste estructural. De este modo, programas tales como los de suministros de alimentos, de subsidios específicos, becas, guarderías infantiles, entre otros, continuarían existiendo, pero experimentarían reajustes y reorientaciones. El propósito sería el de mejorar la eficacia (en cuanto a modalidades de cobertura), así como la eficiencia (en términos de búsqueda de mecanismos de articulación), en el manejo de los recursos asignados, los cuales se espera incrementar a corto plazo. Una implicancia lógica de las consideraciones precedentes es la canalización de los programas estatales de asistencia social hacia grupos específicos de la población, definidos en función de sus perfiles carenciales y de sus localizaciones en el espacio nacional. Esto supone la determinación precisa de poblaciones objetivo, que serían motivo de atención prioritaria, así como la identificación de unidades espaciales prioritarias, en las que concentrarían los esfuerzos de asistencia. Aún cuando las decisiones sobre estos asuntos están todavía en proceso de adopción, es posible anticipar que tales conjuntos contemplarían, entre otros, a las mujeres jefes de hogar que se encuentren desempleadas, a la infancia y la vejez desvalidas, a los campesinos sin tierras, a los desocupados urbanos. En general, se pretende proporcionar ayuda a quienes se sitúen por debajo de la línea de pobreza, en particular a los que evidencien los niveles más críticos. Aunque no se les ha mencionado de manera explícita, cabe apuntar que entre estos últimos grupos humanos se encuentran algunos de los migrantes internacionales (principalmente nicaraguenses y salvadoreños) que tienen la condición de indocumentados. En términos territoriales, las acciones sociales se volcarían especialmente hacia las regiones periféricas del país, mencionándose, en particular, las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica. No obstante, tal identificación es sólo preliminar, siendo probable que se requiera refinar bastante más la escala espacial. Al

actuar en este sentido es también probable que ciertos distritos de la propia Región Central pudieran quedar incluidos en la nómina de prioridades.

En su empeño por articular los programas sociales, por otorgarles mayor viabilidad y por dotarlos de los medios financieros requeridos, el Gobierno ha propuesto la instauración de un Fondo de Compensación Social. Los indicios proporcionados por las autoridades permitirían sugerir que este Fondo operaría en directa relación con la proyectada promoción del área social-productiva. De ser ésto efectivo, entonces sería de esperar que parte de las labores de asistencia sea estructurada de modo que acompañe a la ejecución de programas y proyectos en aquel ámbito. Otra consecuencia del establecimiento del Fondo sería la necesaria convergencia entre las diversas agencias gubernamentales encargadas de acciones específicas de asistencia social.

Finalmente, en cuanto atañe a la provisión regular de los servicios sociales por parte del Estado, puede indicarse que su desempeño debería organizarse siguiendo los predicados de los ejes estratégicos de la Reforma Administrativa. Esto involucraría un aumento en el grado de coordinación entre las instituciones de cada sector y una creciente transferencia de funciones ejecutorias a las regiones. Asimismo, dentro del espíritu de las autoridades se advierte la aspiración de un mayor grado de participación ciudadana en la gestión de servicios tales como los de educación y salud.

4. EL PROGRAMA DE ASISTENCIA DEL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA POBLACIÓN AL GOBIERNO DE COSTA RICA Y LOS REQUERIMIENTOS DE COOPERACIÓN EN TEMAS DE INDOLE ESPACIAL

4.1 Los temas espaciales contenidos en el Programa: una revisión sumaria.

El actual Programa de Asistencia del Fondo de las Naciones Unidas para Población al Gobierno de Costa Rica², con una duración de cinco años a contar de 1988, fue definido de modo que reflejase los problemas y prioridades señalados por la anterior Administración del país. En cuanto atañe a los temas relativos a la dinámica demográfica en el ámbito espacial se advierte que las consideraciones diagnósticas contenidas en el documento de exposición del Programa no parecieran haber perdido vigencia (UNFPA, 1988). Sin embargo, también se aprecia que los componentes operativos del Programa, los proyectos específicos, no recogen con suficiente énfasis aquellos tópicos. Esta observación cobra significación toda vez que, luego de cerca de dos años de ejecución del Programa, nuevas autoridades asumen el mando de la Nación y lo hacen premunidas de diversas iniciativas de índole espacial, respecto de las cuales el tratamiento de los procesos demográficos posee especial importancia. Cabe mencionar, en este sentido, las proposiciones programáticas referidas a la descentralización de las decisiones públicas y a la desconcentración institucional, así como a las proyecciones regionales de la Reforma Administrativa.

La sección de Antecedentes del documento de exposición del Programa dedica dos de sus párrafos a migración y distribución espacial de la población (Nos. 8 y 9 en UNFPA, 1988). En el primero de ellos se señala que los niveles y tendencias actuales de la migración internacional preocupan al Gobierno, apuntando que sus magnitudes se acrecentaron en un 76.9 por ciento entre 1973 y 1984, llegando a representar un componente importante del crecimiento de la población; se destaca, además, que esas cifras se deben al ingreso masivo de personas refugiadas, desplazadas e indocumentadas procedentes de los países vecinos. A continuación se indica que la distribución de la población ha cambiado gradualmente, con un aumento del porcentaje urbano, siendo motivo de inquietud para el Gobierno el hecho de que exista una concentración de los efectivos demográficos en la Región Central como resultado del aumento en el volumen de migrantes hacia San José y otras ciudades en esa Región, fenómeno coincidente con el crecimiento industrial acaecido desde los años sesenta. Luego se hace una breve referencia a las políticas gubernamentales dirigidas a modificar los patrones de distribución de población, tales como la descentralización industrial (mediante medidas de zonificación y de creación de parques industriales), el fomento de agro-industrias, la ejecución de programas de desarrollo rural integrado y el impulso

² En adelante se le designará como el Programa. A su vez el nombre del Fondo de Población de las Naciones Unidas será abreviado como Fondo de Población.

a la colonización. Finalmente, agrega que la actual política de distribución de población comprende la promoción de pequeños centros poblados rurales, la descentralización de los servicios y el estímulo a la participación en los gobiernos locales, como maneras de aminorar la emigración desde las áreas rurales.

Más adelante, el documento revisa las actividades desarrolladas recientemente en el campo de la población con la cooperación del Fondo de Población y de otros organismos. En los párrafos de la sección sobre formulación de una política de población y dinámica demográfica (Nos. 21 y 22 en UNFPA, 1988) hay referencias a labores realizadas en cumplimiento del proyecto COS/79/P01 ("Diagnóstico y pronóstico de la población costarricense y sus interrelaciones con el desarrollo económico y social"). Al respecto se consigna que en el área de investigación demográfica se efectuaron análisis sobre la migración interna, la migración internacional y las relaciones entre migración y empleo; se destaca que otra área de estudios abarcó la distribución regional de la población económicamente activa, lo cual permitió incorporar el uso de información demográfica en una serie de dependencias gubernamentales.

Con relación al programa propuesto para el período 1988-1992 el documento alude a las ocho áreas prioritarias identificadas en el Diagnóstico Demográfico que preparara la Secretaría del Consejo Nacional de Política de Población (CONAPOPO) en 1987 (UNFPA, 1988, párrafo No. 26). La segunda de tales áreas es "distribución espacial de población y migración interna y la tercera se refiere a "migración internacional y refugiados".³ También se deja constancia que el Plan de Desarrollo 1986-1990 propone continuar apoyando a la población que habita en áreas geográficas con inadecuado acceso a los servicios básicos y cuyos indicadores sociales son "inaceptablemente" diferentes a los promedios del país. Casi la totalidad de las áreas prioritarias que se señalan en el documento de exposición del Programa aparecen recogidas explícitamente en los proyectos específicos. Las únicas excepciones son la distribución espacial de la población y la recolección de datos básicos, materias que sólo figuran de modo implícito en algunas de las actividades programadas.

4.2 Actividades del Programa que se relacionan con temas espaciales

Del conjunto de proyectos que integran el Programa sólo uno aborda, de manera directa, una de las manifestaciones espaciales de la dinámica demográfica; se trata del relativo a migración internacional. Este proyecto se fundamenta en el reconocimiento de que el carácter masivo de refugiados y exiliados de los países vecinos, comprendiendo a trabajadores no calificados y a personas carentes de educación, ha llevado a que el Gobierno se preocupe por la satisfacción de las necesidades inmediatas de los inmigrantes en materia de salud, vivienda y educación. Concretamente, el proyecto procura apoyar los esfuerzos por regular los factores que inciden en el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población costarricense mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Registro de los Migrantes Internacionales.

El objetivo que persigue el proyecto no es sólo mejorar la calidad y la cobertura de la información sobre migrantes (nacionales y extranjeros) que ingresan y salen del país, sino el procesamiento y uso de esos datos. Se estima que, de este modo, las autoridades costarricenses se encontrarían en condiciones de medir el volumen de esta migración y de conocer las características socio-económicas de los migrantes. El sistema proporcionaría también información valiosa sobre los extranjeros residentes en el país. Todavía más, la investigación sobre el impacto socio-económico y demográfico de la migración internacional podría actualizarse con esta fuente, a la vez que la misma permitiría identificar nuevas líneas de estudio. Los análisis elaborados sobre estas bases ayudarían a que las autoridades determinaran nuevas políticas y programas concernientes a la migración internacional y a las necesidades socio-económicas de los migrantes.

³ A mayor abundamiento, es propio señalar que en cada uno de los cinco "ejes temáticos" de la política de población, tal como lo manifiesta la Declaración emitida por el Gobierno de Costa Rica (CONAPOPO, 1989), se alude a temas espaciales. En particular, el segundo de esos ejes corresponde a distribución espacial de la población y migración interna; la migración internacional y las relaciones entre población y medio ambiente son objeto de los ejes tercero y cuarto, respectivamente. Aún más, el texto de la Declaración contiene una especificación de las unidades espaciales (diez cantones) incluidas en la nómina de "zonas de atención prioritaria".

La contribución del Fondo de Población al proyecto incluye servicios de asesoramiento técnico, capacitación y equipo (UNFPA, 1988, párrafo N° 31).⁴

Gran parte de las actividades del proyecto sumariamente descrito se radican en la Dirección General de Migración y Extranjería. Una de las primeras labores emprendidas ha consistido en el diseño de un formulario único para el registro de entradas y salidas por los puestos fronterizos del país. Con este instrumento se intenta normalizar el tipo de información que se requiere de cada persona que atraviesa la frontera por los puntos sujetos a control regular. Sin embargo, el proceso conducente a un sistema integrado de datos sobre migración ha progresado con lentitud. En una segunda etapa se espera poner en marcha una unidad central de cómputos que reuna la información captada y proporcione un flujo regular de antecedentes para el estudio del fenómeno migratorio. Por otra parte, recientemente se ha establecido una comisión de consulta, compuesta por representantes de diversas reparticiones públicas (Dirección General de Migración y Extranjería, Dirección General de Estadística y Censos, Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional y MIDEPLAN) y constituido luego de un seminario sobre migración internacional. Esta comisión tiene el propósito de colaborar en el diseño del sistema integrado de información y ha propuesto el montaje de un centro nacional de documentación sobre migración internacional. La Dirección General de Migración y Extranjería ha instituido también una unidad de estudios que procurará avanzar en el desarrollo de proyectos de investigación.

Parece indiscutible que la migración internacional constituye un asunto de especial interés para el Gobierno de Costa Rica. El substancial aumento de los inmigrantes externos, especialmente desde mediados de los años setenta, ha involucrado una serie de situaciones relativamente nuevas para el país. Diversos esfuerzos se han realizado para conocer la real cuantía de este fenómeno y evaluar sus impactos en términos de desafíos y opciones. Ente las acciones desplegadas cabe mencionar las inherentes al establecimiento de la Dirección General para la Protección y Ayuda de los Refugiados. Además, se ha elaborado una serie de estudios que, con desigual grado de rigor, han sido ejecutados por organismos académicos y por estudiantes universitarios. Por diferentes razones, distintas instituciones públicas han manifestado su preocupación por la significación que posee la migración internacional; así ha ocurrido, por ejemplo, con dependencias del Ministerio de Salud y del Ministerio de Gobernación y Policía.

Con relación a la evolución y perspectivas del proyecto es posible efectuar algunas consideraciones preliminares. Un primer punto que merece ser destacado es que la migración internacional constituye un fenómeno de singular complejidad, tanto en términos de su conceptualización como en cuanto a sus efectivas posibilidades de cuantificación y evaluación. Desde luego los inmigrantes que han acudido al país en volúmenes importantes durante las últimas décadas son extremadamente heterogéneos; su solo distingo representa una tarea difícil. Si bien estas apreciaciones pudieran resultar obvias, se ha podido constatar una tendencia generalizada a simplificar el fenómeno y de ello se ha derivado un uso poco cauteloso de cifras y de generalizaciones que se interponen a una cabal definición de opciones operativas. En segundo lugar, parece oportuno señalar que las complejidades aludidas no permiten avanzar sino con lentitud hacia la consecución de los objetivos que se ha trazado el proyecto. La constitución de un sistema integrado de información sobre migración internacional se enfrenta con diversos obstáculos administrativos y de la percepción que el público tiene de los organismos encargados de aplicar los instrumentos pertinentes. De modo más específico, la Dirección General de Migración y Extranjería es una entidad que dispone de limitados recursos humanos y financieros y que su labor suele ser interpretada como de naturaleza esencialmente policial, con todas las connotaciones que ello pudiera tener. Además, la capacidad efectiva de control de entradas y salidas del territorio, que pudiera ser prácticamente integral en el aeropuerto internacional, disminuye ostensiblemente en las fronteras terrestres y marítimas; estas circunstancias, asociadas a la configuración geográfica del territorio y a la naturaleza de los movimientos fronterizos, imponen severos límites a la eventual cabalidad de la información que se aspira a recolectar.

Un tercer orden de consideraciones alude al tipo de datos que interesa reunir con el propósito de ilustrar análisis que pudieran servir de fundamento a las políticas públicas sobre migración internacional. La

⁴ Los recursos originalmente asignados a este proyecto representan el 4.5 por ciento del monto total reservado por el Fondo de Población para el Programa.

información que captan los puestos fronterizos comprende a números bastante elevados de personas, siendo probable que el total de entradas y salidas a lo largo de unos tres años resulte superior al de la magnitud de la población del país.⁵ El solo manejo de estas cifras cuantiosas representa una labor de gran envergadura. Sabido es que una elevada proporción de quienes cruzan una frontera no tienen la pretensión de permanecer en el territorio, sino por un lapso breve; sus motivaciones suelen guardar relación con actividades comerciales, laborales o de índole turística. Apenas una fracción del total de esas personas probablemente continuará residiendo en el país y lo harán por razones diferentes y por períodos de tiempo también distintos. Una parte de estos últimos pudieran no declarar su intención de radicarse, mientras que algunos de quienes sostengan que su estada será temporal pudieran decidir permanecer. Esta serie de situaciones, que no son totalmente hipotéticas, imponen trabas adicionales a un sistema de información migratoria basado en registros de entradas y salidas.

Las observaciones precedentes no tienen por objetivo el disuadir las iniciativas incorporadas al proyecto que se comenta, sino introducir algunas reservas ante las expectativas que se han generado. Tampoco involucran crítica alguna al organismo encargado de controlar los puestos fronterizos ya que su función de registro es inherente al carácter que posee como entidad del Estado. Por lo demás, resulta indiscutible que el país requiere contar con datos actualizados y, en la medida de lo posible, continuos sobre los movimientos que ocurren a través de sus fronteras. En rigor, lo que se pretende sostener es que se requiere emprender otros esfuerzos adicionales para mejorar el conocimiento sobre el impacto demográfico de la migración internacional y, en especial, acerca de las características fundamentales de grupos particulares de migrantes, tales como aquellos en situación de refugiados y de indocumentados.

Otro proyecto en el que se contemplan algunas dimensiones espaciales de los procesos demográficos es el destinado a consolidar el Sistema de Indicadores Socio-Demográficos (SIS), que ya contara con la contribución del Fondo de Población en una fase anterior. Este proyecto se inserta dentro de la categoría de actividades encaminadas a la formulación de la política nacional de población (UNFPA, 1988, párrafo N° 32). Durante esta etapa de consolidación del SIS se tiene la intención de convertirlo en un instrumento de utilidad para el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas sociales. Su ubicación en MIDEPLAN le confiere la posibilidad de un acceso fluido a las fuentes de información así como a los centros de adopción de decisiones. El proyecto en sí, como ya ha sido indicado, tiene como objetivo central el fortalecimiento de los componentes que se refieren específicamente al ámbito socio-demográfico, entendiéndose que los mismos tributarían hacia una política de población que, a su vez, serviría como elemento vertebrador de diferentes acciones públicas en el campo social.

La cooperación del Fondo de Población al proyecto del SIS permitiría la capacitación de personal que labora en distintas instituciones públicas y privadas suministradoras de la información básica requerida por el Sistema. Con este entrenamiento se esperaba mejorar los sistemas de recolección de datos y el procesamiento y análisis de los indicadores derivados. Un segundo propósito de la asistencia del Fondo de Población consistía en la realización de una investigación en pequeña escala para mejorar la calidad de los indicadores de modo de asegurar que los mismos reflejasen con mayor precisión la realidad social del país; en el mismo sentido, se esperaba desarrollar mecanismos de control de calidad y evaluación aplicables a la información y a los indicadores del SIS. Otros propósitos a los que se atendería con el aporte del Fondo de Población comprendían una mejora de las metodologías usadas en el análisis de datos e indicadores socio-demográficos, el apoyo a las evaluaciones periódicas de la situación social del país (en términos globales, sectoriales y regionales) y diseminar las investigaciones efectuadas mediante el SIS a través de seminarios, talleres y cursos de corta duración. A MIDEPLAN correspondería coordinar el proyecto con otras instituciones.⁶

⁵ Datos proporcionados por el Centro de Cómputo del Ministerio de Seguridad Pública, captados en los puestos principales de frontera, permiten estimar, respecto del período 1980-1985, un promedio anual de 460.543 personas salidas y de 467.494 personas entradas al territorio nacional. Durante el primer semestre de 1989, sólo en el Aeropuerto Internacional de Juan Santamaría se registraron 177.414 ingresos y 181.832 egresos.

⁶ Dentro del monto total de recursos reservados por el Fondo de Población para el Programa, el proyecto del SIS representaba el 15.9 por ciento.

Trancurridos cerca de dos años de ejecución de su segunda etapa como proyecto, el SIS ha sido objeto de evaluaciones externas e internas, encontrándose en una situación de transición. No corresponde a los objetivos de este informe emitir juicios sobre los avances de tal proyecto; sin embargo, es de interés mencionar algunos de los elementos relacionados con su relevancia para los temas especiales de la dinámica demográfica. Desde esta perspectiva, se aprecia que la documentación producida por el Sistema durante su primera fase permitió generar diversos indicadores sociales básicos con una importante desagregación territorial. Un resultado concreto de esta labor fue el documento sobre diferencias del desarrollo social del país a escala de distritos (MIDEPLAN, 1987); la información utilizada procede principalmente del Censo de Población de 1984. Con posterioridad, siguiendo una línea de trabajo similar, se ha producido otro documento sobre las zonas deterioradas del Area Metropolitana de San José (MIDEPLAN, 1990). Aún cuando se tiene anunciada, desde hace tiempo, una actualización del mapa de la pobreza, así como un análisis de brechas por áreas, mediante agrupación de distritos, los informes pertinentes no han sido difundidos.

No cabe duda que la información socio-demográfica es de gran significación en el diseño de programas y proyectos de orden social y económicos. Los requerimientos de ese tipo de información en sectores tales como educación, vivienda, salud, seguridad social y empleo son fundamentales. En rigor, la carencia de insumos socio-demográficos ha sido una de las fuentes de las fallas y deficiencias detectadas en el cumplimiento de objetivos y metas en materia de políticas sociales. Sin duda, los especialistas sectoriales que tienen la responsabilidad de adoptar decisiones precisan conocer, cuando menos, la localización y las características socio-demográficas de los grupos sociales hacia los cuales deberán dirigir el esfuerzo público. La determinación de los grupos más vulnerables y de las áreas geográficas más expuestas a riesgos constituye un requisito del diseño de acciones que pretenden ser socialmente eficaces, eficientes en el uso de los recursos y efectivas en cuanto al logro de resultados concretos.

Al hacer referencia a un Sistema de Información al servicio de la planificación y de los organismos encargados de definir políticas, se está aludiendo a una función regular, la que normalmente deberá ser desempeñada por algún organismo de la Administración Pública. En virtud de la configuración institucional del Estado costarricense, particularmente si se tienen en cuenta los lineamientos estratégicos contemplados en el proyecto de Reforma del mismo, resulta adecuada la ubicación de tal Sistema dentro de MIDEPLAN. Como lo señala el documento de exposición del Programa, la contribución del Fondo de Población a la ejecución del proyecto del SIS considera explícitamente los componentes socio-demográficos del mismo y, por lo tanto, no es su propósito el montaje de un sistema total de información social. Esta especificación obedece a la naturaleza misma del Fondo de Población que, por mandato de la comunidad internacional, debe concentrar sus esfuerzos en su área de competencia específica. Por consiguiente, sería de esperar que con esta contribución, el SIS otorgue especial importancia al fortalecimiento de los indicadores que forman parte de aquel dominio particular. Cabe tener presente que el país cuenta con un valioso arsenal de información censal en población, el que todavía parece estar insuficientemente explotado.

Los demás proyectos incluidos en el Programa también pueden ser objeto de un tratamiento espacial. Así por ejemplo, en el caso de las actividades sobre mujer, población y desarrollo hay referencias concretas a un conjunto de estudios en la Región Brunca. Los mismos pueden ser de especial importancia en el ámbito de la planificación regional y de las especificaciones espaciales de las políticas sociales. Por otra parte, los análisis orientados hacia políticas y que están previstos en el proyecto sobre el envejecimiento de la población, pudieran contemplar las manifestaciones diferenciadas de este proceso a través del territorio nacional.

4.3 Los temas espaciales en el Programa y los requerimientos del Gobierno

De la inspección de los lineamientos de la Reforma Administrativa, así como de sus proyecciones regionales y sectoriales, surge un amplio panorama de eventuales requerimientos de cooperación en población. El énfasis que se confiere a los preceptos de descentralización y desconcentración de la gestión pública impone una serie de desafíos que adquieren manifiestas repercusiones de naturaleza espacial. Se estima que algunas de estas necesidades de asistencia podrían ser atendidas dentro de los límites del actual Programa, lo que implicaría la flexibilización relativa de los proyectos a fin de otorgar un tratamiento más explícito a los temas de la dimensión espacial de la dinámica demográfica. A continuación se presentan algunas sugerencias cuya consideración no supondría alterar radicalmente el marco programático vigente. Se trata, en rigor, de una lista relativamente amplia de actividades bastante específicas, las que se enuncian con un carácter necesariamente

preliminar. No es propósito de este informe la identificación de nuevos proyectos, como tampoco lo es el de resolver sobre los cursos de acción a seguir; lo que se intenta es promover un arco de posibilidades, sujetas a evaluación en cuanto a su factibilidad, pertinencia y oportunidad.

4.3.1 Una primera línea de actividades corresponde a aquellas que podrían realizarse en apoyo al proceso de regionalización. La mayor parte de ellas se basa en información disponible, demanda costos de ejecución reducidos y presenta potencialidades de impacto público. Estas labores podrían realizarse con el auspicio de CONAPOPO y de MIDEPLAN. Con datos de origen censal y de las estimaciones y proyecciones regionales de población sería posible preparar un conjunto de fascículos en los que se presentase el perfil socio-demográfico de cada región, acompañados por un análisis conciso y directo de las implicancias que se derivan de las modalidades de crecimiento, composición, estructura y distribución de la población. Tales fascículos servirían como documentos de referencia en seminarios de corta duración que serían ofrecidos a los Consejos Regionales de Desarrollo; en esta actividad, esencialmente de motivación, participarían los integrantes de las Asambleas Generales de los CRD y los coordinadores sectoriales de cada región. El objetivo de estos seminarios sería el de familiarizar a los componentes de estos cuerpos colegiados con las tendencias demográficas de sus respectivos entornos territoriales, enfatizándose la naturaleza de las interrelaciones de aquéllas con los diversos aspectos del desarrollo económico y social. Por otra parte, de materializarse la iniciativa de establecer un organismo de coordinación interregional, resultaría conveniente organizar, para sus integrantes un encuentro destinado a sensibilizarlos acerca de la importancia de utilizar la información y el conocimiento sobre población en el ejercicio de sus responsabilidades de programación del desarrollo regional. Eventualmente, este segundo tipo de seminario podría incluir un taller expositivo, con ejemplos concretos, programados con claros criterios didácticos que permitan la intervención personal de cada participante.

Un segundo grupo de actividades que también contribuiría a la regionalización, así como a un mayor conocimiento de los procesos demográficos en el espacio nacional, comprende un conjunto de estudios cuya ejecución podría ser encomendada a entidades académicas especializadas. Algunas de estas investigaciones generarían productos de relevancia para el diseño de políticas. Una primera área corresponde al análisis de la red urbana nacional. Aunque ya existen trabajos sobre la materia, los mismos han tendido a dejar de lado ciertos aspectos fundamentales de la dinámica y de las interrelaciones de los centros urbanos, tales como sus bases funcionales, entendidas como expresiones espaciales de la división del trabajo, sus modalidades de interacción y sus impactos regionales y sub-regionales. Estos atributos de los centros que integran la red urbana podrían vincularse con los desiguales patrones de crecimiento que los mismos han experimentado en las últimas décadas. Diversos ámbitos de política podrían ser abordados por este tipo de análisis, entre ellos una exploración de los grados de viabilidad de la desconcentración funcional de las instituciones públicas y de su correlativo impacto sobre los decisores privados. Dentro de la misma línea de trabajo surge, como tema de especial interés para la planificación urbana el estudio de una serie de atributos de la estructura interna del Área Metropolitana de San José. Al respecto pueden mencionarse tópicos tales como los relativos a los diferentes patrones de crecimiento a través del espacio metropolitano, las modalidades de uso social de la concentración, las desigualdades en la composición socio-demográfica y productiva dentro del Área Metropolitana, los costos de urbanización física, los efectos de la zonificación territorial, la incidencia demográfica y social del tugurio. Nuevamente, cada uno de estos tópicos está sujeto a su vinculación con políticas, sea por vía de suministrar insumos para su diseño o a través de la evaluación del impacto de ciertas acciones ya desplegadas.

Siguiendo con este segundo conjunto de tareas específicas, conviene señalar que la migración interna ha sido objeto de una multiplicidad de estudios, los cuales se han basado en datos censales o en encuestas. Se cuenta en el país con un panorama básico, razonablemente completo, aunque todavía insuficiente, de los patrones migratorios y de las características fundamentales de los migrantes. También se dispone de algún conocimiento acerca de las modalidades de inserción de los migrantes en las áreas de destino, especialmente en San José, así como de los factores asociados a la migración. La mayoría de las investigaciones efectuadas concluyen con observaciones sobre la existencia de ciertos vacíos de conocimiento. Dada la importancia que esta materia reviste para la planificación regional, parecería evidente que un Programa de población debiera contener algún componente de estudio sobre la migración. Siendo diversas las formas en que se podría encarar este asunto, aquí se sugiere la posibilidad de cambiar de perspectiva analítica con el objeto de contribuir al enriquecimiento de las hipótesis explicativas. Un medio para lograr tal fin podría ser la realización de una investigación de carácter cuasi antropológico, empleando instrumentos no convencionales de investigación, de modo que se capten aspectos poco conocidos de la movilidad geográfica de la población. Así, por ejemplo, sería

valioso vincular diferentes elementos de la vida cotidiana de las personas con sus modalidades de desplazamiento (estacional, cíclico, reversible o permanente), con los circuitos que describen en la definición de sus espacios de vida y con las circunstancias más directamente involucradas en las decisiones respecto de abandonar un lugar o de permanecer en el mismo. En particular, bajo determinadas condiciones, la no migración pudiera ser un fenómeno crucial para entender la movilidad espacial de la población, especialmente cuando median condiciones culturales, de tenencia de tierras, de pobreza extrema, o de otra índole que pudieran operar como factores inhibidores de la decisión de migrar.

También en asociación con el estudio exploratorio de los agentes causales de la migración, es posible identificar otro rubro de investigación, el relativo al análisis de los efectos de ciertas políticas, proyectos o programas. Un caso específico es el de los proyectos de desarrollo rural integrado que, como en otros países latinoamericanos, se han puesto en marcha en determinadas localizaciones de Costa Rica. La pregunta pertinente es si estos instrumentos han contribuido a retener población o, por el contrario, han operado como mecanismos activadores del desplazamiento, sea desde las áreas directamente afectadas o desde sus ámbitos circunvecinos. El ejemplo de los proyectos de desarrollo rural integrado es sólo uno de los posibles; en sustitución podría considerarse el efecto de otras acciones, tales como la modernización agrícola (especialmente en conexión con el impulso a la diversificación de exportaciones), el impacto de los esquemas de colonización (tanto sobre los efectivos eventualmente transferidos, como respecto de la población nativa de las áreas afectadas, en particular de las comunidades indígenas), las repercusiones de las políticas de parques industriales o de las iniciativas asociadas al establecimiento de complejos turísticos.

En este sentido, dos de los tópicos reconocidos por las autoridades de MIDEPLAN como de particular interés, guardan directa relación con esta línea de trabajo. El primero de ellos corresponde al análisis de los cambios en el patrón geográfico de la inversión pública y privada, especialmente en términos de sus impactos sociales y económicos a través del territorio nacional. Un aspecto específico que podría ser motivo de estudio es el grado de asociación de aquellos cambios con la redistribución espacial de la población. El segundo tópico mencionado es el relacionado con la determinación de criterios para jerarquizar proyectos; si bien esta materia es de un grado de amplitud que excede los límites de las dimensiones demográficas, parte de la tarea puede ser atendida a través del uso apropiado de algunos parámetros disponibles a escala de regiones, cantones y distritos. Así, por ejemplo, el conocimiento de las variables relativas al cambio, la composición y la distribución de la población son elementos a ser tenidos en cuenta en la especificación de aquellos criterios. Por cierto, algunos de los temas que se vinculan con la caracterización de poblaciones objetivo, a los que se alude más adelante, serían también de utilidad en este contexto.

Otro asunto que reviste especial interés en planificación regional y local es el de la disponibilidad de proyecciones demográficas según diferentes niveles de desagregación geográfica. Recientemente se ha desarrollado en el CELADE un sistema de proyecciones que, con bastante grado de flexibilidad, puede ser utilizado por demógrafos y planificadores. Se trata del sistema PRODEM (PROyecciones DEMográficas), el cual es de naturaleza interactiva y comprende un conjunto de módulos con diversos procedimientos de proyección, cuyo uso no demanda más que una capacitación básica en análisis demográfico y en el empleo de microcomputadores. Su estructura permite asegurar coherencia entre las proyecciones que se van elaborando para las diversas unidades territoriales entre las que es posible dividir un país. Los requerimientos de equipo computacional son simples y pueden ser satisfechos con las disponibilidades técnicas de la Dirección General de Estadística y Censos, MIDEPLAN) y otras reparticiones públicas. En cuanto a los datos necesarios cabe indicar que su grado de exigencia depende del tipo de procedimiento de proyección por el que se opte; por lo general, bastará con datos sobre la población inicial ajustada, según sexo y edad, así como estimaciones de las variables demográficas. Los productos que pueden ser generados (proyecciones territorialmente desagregadas, por área urbana y rural, tablas de mortalidad, desglose de la población según sexo y edad) son de especial utilidad en la programación de tipo sectorial a escala de regiones, municipios y distritos. Ya existen experiencias de aplicación del sistema las que han servido para perfeccionar las rutinas de computación. Con el objeto de transferir esta tecnología sería prudente que funcionarios seleccionados de organismos públicos realizaran una pasantía en las oficinas del CELADE, sea en Santiago de Chile o en San José. Esto permitiría la diseminación del instrumento hacia las esferas sectoriales y regionales de la Administración Pública (CELADE, 1990).

4.3.2 Numerosas son las iniciativas que se han formulado con respecto a la ampliación del conocimiento sobre migración internacional; sin embargo, algunas de ellas presentan una escasa viabilidad dada

la ausencia de información confiable en cuanto a su grado de cabalidad y de oportunidad. Es probable que una primera tarea en este campo sea la de intentar una más precisa definición de los objetivos que animan al proyecto que actualmente está en ejecución. Al respecto parece prudente dimensionar los alcances efectivos que puede tener un sistema de captación, procesamiento, y análisis de datos obtenidos por las autoridades de migración y extranjería, teniéndose presente, como se ha indicado, que la labor del organismo pertinente es una función regular del Estado. Con el ánimo de allegar antecedentes adicionales es posible complementar las actividades de este proyecto con otras dos adicionales.

Una primera posibilidad es la de encarar la tarea de detectar el estado actual del conocimiento disponible, en un esfuerzo por acumular insumos para la interpretación de tan complejo fenómeno. Como ya se mencionara en un apartado anterior, diversos estudios han sido realizados, pero sus hallazgos no siempre han logrado suficiente difusión; se trata de trabajos de diferente índole en cuanto a sus coberturas, orientaciones metodológicas y a las fuentes de datos utilizadas. Tal heterogeneidad demandaría, sin duda, una labor de selección y evaluación del material de base, pero estas dificultades no debieran entenderse como insuperables. El propósito no es el de generar un nuevo banco de datos ni un centro de documentación, sino la sistematización de hallazgos, hipótesis y proposiciones de estudio que pudieran allanar el camino para futuras investigaciones en este campo, así como el de suministrar algunos elementos o insumos preliminares para la adopción de decisiones públicas sobre la materia.

Otra posibilidad que no excluye a la precedente, es la de formular un estudio piloto sin pretensiones de una representatividad absoluta, acerca de la caracterización de grupos particulares de migrantes, en especial los refugiados o indocumentados, que se asientan en áreas geográficas determinadas. Es sabido que algunas entidades públicas y privadas a través de la provisión de ciertos servicios, han podido detectar la presencia de personas cuya situación de residencia es irregular. Toda vez que fuere factible, en virtud de consideraciones que se vinculan con las funciones operativas de esos organismos y con principios éticos fundamentales de respeto a los derechos humanos, podría intentarse recopilar alguna información de tipo socio-demográfico a través del personal que trabaja en terreno prestando atención directa a las comunidades locales, como ocurre, en particular, con los servicios de salud. Se trataría de diseñar un formulario simple, con preguntas que permitiesen recabar datos útiles para la determinación de atributos y eventuales demandas de los conjuntos sujetos a observación. Tales datos serían sometidos a análisis por un grupo de trabajo interinstitucional, con participación de organismos públicos, académicos y no gubernamentales. Los hallazgos obtenidos alimentarían a las entidades encargadas de formular políticas en diversos ámbitos. El interés que reviste un abordaje como el propuesto estriba en que, mediante la asignación de unos pocos recursos adicionales, se dispondría de indicios bastante definidos sobre un segmento de la población que, con bastante probabilidad, cumpliría con las condiciones de un grupo de atención prioritaria en cuanto se refiere a los programas sociales.

4.3.3 Existe toda una gama de actividades en materia de población que pudieran ejecutarse en apoyo de las políticas sociales (y económicas), especialmente en relación con sus implicancias espaciales. Resulta bastante claro que dentro del contexto de una Reforma Administrativa que se propone elevar los márgenes de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, descentralizando las decisiones para dejar un alto grado de participación al sector privado, particularmente en la ejecución de programas y proyectos, la política social asume un carácter compensatorio, aunque no residual. Esto implica la necesidad de concentrar el esfuerzo en segmentos específicos de la población y en áreas discretas del territorio. Si bien no es la dinámica demográfica en sí la que determina la configuración de las unidades "focales", es indiscutible que sus indicadores juegan un papel importante en la materialización de los criterios de identificación y, eventualmente, en las consideraciones inherentes al proceso de asignación de recursos. Estas observaciones no sólo son válidas para las políticas de corte asistencial, sino también para aquéllas de cobertura universal (como los servicios de salud y educación) y, especialmente, en relación con los proyectos del ámbito social-productivo.

Un primer conjunto de acciones en materia de población, relacionadas con lo antes señalado, concierne a la caracterización socio-demográfica de los grupos concebidos como prioritarios, teniendo en cuenta su localización territorial. De modo complementario, un enfoque similar podría ser aplicado en relación con las áreas geográficas de atención preferente; en este caso sería de gran utilidad que se identificase el grado de heterogeneidad social de las unidades especiales. Ambas aproximaciones resultan válidas ya que su distinguido responde a la forma en que el Gobierno está tratando de categorizar sus acciones en política social. Como puede parecer evidente, la intersección entre las dos perspectivas permitiría refinar más los grados de prioridad

de las situaciones que se procura atender. Sin duda, con esta información se dispondría de antecedentes bastante precisos sobre la magnitud, la composición y los patrones de distribución de las poblaciones objetivo, elementos todos que contribuirían a dimensionar la naturaleza del esfuerzo a ser emprendido y a reconocer los tipos de instrumentos que mejor se adecúen a cada situación particular.

Las actividades mencionadas se verían facilitadas por el hecho de que el país cuenta con una base de datos censales montada con el sistema REDATAM, misma que se encuentra en la Dirección General de Estadística y Censos. El sistema REDATAM (REcuperación de DATos Censales sobre Areas Pequeñas por Microcomputador), diseñado por el CELADE para el manejo de datos estructurados según criterios sistemáticos de ordenación geográfica, está orientado a facilitar la labor del usuario de información; de allí que su empleo no sea de mayor complejidad, permitiendo que los interesados puedan acceder de modo expedito y rápido a tabulados especiales organizados de acuerdo a diferentes escalas geográficas (CELADE, 1989). Por otra parte, los requerimientos de equipo no son excesivos; en rigor, las bases de datos generados con REDATAM pueden ser instaladas en microcomputadores similarse a los existentes en varias dependencias de la Administración Pública costarricense. Además, la oficina del CELADE en San José se encuentra técnicamente capacitada para asistir en las primeras etapas de utilización del sistema así como para entrenar al personal técnico y profesional que pudiera estar involucrado en esta actividad.

Una preocupación que pudiera originar la sugerencia de usar datos censales en los ejercicios propuestos es la relativa al grado de actualidad de la información. Como es sabido, el último censo de población fue levantado en 1984, por lo que ya han transcurrido cerca de seis años desde la fecha del empadronamiento. Sin embargo, es prudente tener en cuenta un par de consideraciones sobre esta eventual objeción. La primera es que un censo de población es una operación compleja y costosa que, con importantes esfuerzos, es realizada aproximadamente cada diez años, siendo el único instrumento que permite captar, de modo casi simultáneo, una amplia gama de datos sobre la totalidad de la población. El carácter universal de un censo constituye un atributo de particular importancia, habilitándole para múltiples formas de evaluación de la situación social, económica y demográfica de los habitantes del país. La segunda consideración es que las variables a ser utilizadas en los ejercicios sugeridos no experimentan variaciones notables a corto plazo, o lo hacen según un rango bastante conocido. Por consiguiente, no pareciera existir argumento alguno suficientemente sólido como para descartar la utilidad de la fuente.

Sin perjuicio del empleo de datos censales sobre población, sería posible contar con algunas imágenes de cambio, aunque bastante agregadas en cuanto a sus grados de representación social y territorial, mediante el empleo adecuado de la información suministrada en forma regular por el sistema de encuestas de hogares. Por cierto, esta labor supone una clara definición de los objetivos que se pretende conseguir y una igualmente precisa determinación de los fragmentos de información que poseerían mayor significación. Por último, si se estimare apropiado, también sería posible montar una base de datos similar a la de REDATAM con los datos del último censo agropecuario del país. Existen, en relación con esta materia, una serie de ejemplos de uso novedoso de la información a través de los trabajos producidos por el Programa de Seguridad Alimentaria; uno de estos documentos contiene una interesante tipología de los productores de granos básicos, con una caracterización detallada de los mismos y una serie de recomendaciones de política (Bonilla y Gilles, 1990).

Los ejercicios precedentes no son incompatibles, sino complementarios, con los estudios sobre pobreza que se ejecutan en MIDEPLAN como parte de un programa regional latinoamericano. Numerosos avances metodológicos se han obtenido y los mismos podrían ser utilizados en la elaboración de un mapa de familias pobres. De nuevo, las bases de datos en REDATAM y, eventualmente, la información de las encuestas de hogares, se prestarían para el desarrollo de este trabajo. Aparentemente, el SIS contaría con parte importante del material pertinente; por otra parte, el estudio de zonas deterioradas en el Área Metropolitana de San José provee una posibilidad de enfoque alternativo en el que se pone el acento en la prevalencia de hogares carenciados según unidad territorial, en este caso los segmentos censales. Adicionalmente, estudios sobre pobreza y precariedad de las familias del Valle Central realizados en la oficina del CELADE en San José pueden ser de especial utilidad en el logro de esta actividad.

Dentro del contexto de los proyectos del Programa parecería que el ámbito más adecuado para la ejecución de los ejercicios sugeridos en los párrafos precedentes sería el SIS. Es probable, sin embargo, que la tarea resulte más viable si la misma es emprendida con la participación conjunta de profesionales con

capacitación en materia de población y de especialistas sectoriales y de planificación regional. Por cierto, la utilidad de estos trabajos se incrementaría de modo substancial si los mismos fuesen considerados previamente con autoridades políticas de jerarquía superior y si sus productos fuesen diseminados de acuerdo a una estrategia cuidadosamente definida, tratando de acceder a los distintos planos de decisión y poniendo en conocimiento de segmentos de la población, principalmente de las regiones, los resultados más próximos a sus propios contextos.

4.3.4 Como se ha sostenido en un apartado anterior de este informe, la iniciativa de establecer un sistema de indicadores sociales constituye un importante paso de las autoridades de planificación; cabe reiterar, además, que esta función debe ser entendida como una de las que regularmente cumple el organismo pertinente. En la medida que se decida continuar con el apoyo del Fondo de Población al perfeccionamiento de la componente socio-demográfica de tal sistema, podría efectuarse un par de sugerencias que contribuyan a su visibilidad y adecuación. La primera es la conveniencia de convocar a una reunión entre usuarios y productores de información socio-demográfica, con participación de especialistas en población, y de funcionarios de categoría superior de los diversos sectores de actividad y de planificación regional. Tal encuentro coadyuvaría a la definición de responsabilidades en el marco de una eficiente división del trabajo y a percibir, con mayor claridad, las limitaciones de los datos disponibles, y las restricciones operativas que se presentan para atender nuevos requerimientos. Dentro de tal diálogo debería quedar especificado que la noción de indicador socio-demográfico es, fundamentalmente, un medio para traducir los datos originales en insumos para políticas.

La segunda sugerencia, complementaria de la primera, es la de establecer un mecanismo simple, fluido y directo de comunicación entre quienes tienen a su cargo la elaboración de los indicadores socio-demográficos y aquellos que son responsables de planificación en sectores tales como educación, salud, vivienda, educación y empleo. Los primeros, profesionales con capacitación en análisis demográfico y en las interrelaciones de la población y el desarrollo, deberían recoger de los segundos los objetivos y las características que distinguen al uso de los indicadores dentro de sus respectivas áreas de competencia. Probablemente convenga iniciar esa relación mediante seminarios de tipo sectorial y de corta duración; en razón de las orientaciones de descentralización y desconcentración que presiden a la actual Administración, sería preciso que especialistas de planificación regional participaran en todas estas reuniones. Los seminarios tendrían el propósito de desarrollar un lenguaje común, cuya articulación sea provista por la naturaleza que tendría el uso de los indicadores. Aun cuando no se les concibe como actividades formales de capacitación, sino como intentos por encontrar convergencias y consensos básicos, sería prudente que en las sesiones de trabajo se hiciese referencia a los instrumentos de uso frecuente en la planificación sectorial y que demandan indicadores socio-demográficos, así como a los modelos más específicos de las relaciones entre población y desarrollo (por ejemplo, las rutinas sectoriales del modelo LRPM/PC, Long-Range Planning Model adaptado para microcomputadores).

En esencia, las dos sugerencias efectuadas propenden hacia una mayor racionalidad en el proceso de elaboración de indicadores socio-demográficos. El desafío que se presenta no es el de reproducir parte de la labor propia de las entidades generadoras de datos básicos, menos aún la mera difusión de algunas cifras, sino desplegar la capacidad de transformar información original en medios sintéticos de directa utilidad para los decisores. Un aspecto específico a ser convenido con estos últimos es el relativo al grado de desagregación espacial (y social) de los indicadores. Podría pensarse que, de modo gradual, se transite hacia la generación de procedimientos facilitantes del uso de información socio-demográfica en áreas tales como el diseño, la experimentación y la aplicación de programas y proyectos, así como hacia el desarrollo de técnicas de evaluación de impactos. La significación de estas actividades es lo suficientemente alta como para justificar esfuerzos en tal sentido; sin embargo, como el conocimiento y la experiencia en estas materias son todavía escasos, parecería adecuado que los primeros intentos no se realicen en el dominio de un organismo público, acuciado por demandas inmediatas, sino probablemente en el medio académico.

4.3.5 Finalmente, aunque en modo alguno menos importante que lo ya expuesto, es preciso destacar la existencia de ciertas categorías de la realidad social y económica cuyas profundas implicancias demográficas, políticas y culturales no pueden pasar desapercibidas. Tampoco es aceptable que se ignoren sus expresiones diferenciadas a través del espacio (y de la estructura social). La más importante de ellas corresponde a la posición de la mujer en el contexto del desarrollo. En relación con la población, este tema con frecuencia tiende a asimilarse casi exclusivamente con los patrones de reproducción biológica. Sin embargo, esta perspectiva es, cuando menos, sesgada e incompleta. Un asunto que resulta esencial es la consideración de la mujer en el análisis de los diversos procesos que se manifiestan espacialmente. Es claro que existen especificidades de

género en los patrones de asentamiento y movilidad espacial de la población, mismos que requieren ser identificados y, más aún, explicados, como requisito para el diseño de políticas, programas y proyectos que tiendan a asegurar un elemental plano de igualdad entre mujeres y hombres.

Sin perjuicio de la ejecución de estudios y de acciones en materia de población que estén expresamente orientados hacia la mujer, la mayoría de los tópicos aludidos en las sugerencias precedentes debieran contemplar explícitamente el signo del género. Este asunto es evidente en cuanto atañe al tratamiento de los grupos prioritarios, particularmente si se presta atención a la importante proporción de jefas de hogar expuestas a situaciones de alto riesgo y carentes de acceso a servicios básicos. También es notorio que existen problemas particulares que atañen a la mujer rural, en especial la perteneciente a los estratos campesinos, misma que en los datos de las fuentes convencionales aparecen frecuentemente como no trabajando. De otro lado, existen provincias de la población económicamente activa, donde las posiciones ocupacionales más desmedradas son ocupadas predominantemente por fuerza de trabajo femenino; así ocurre no sólo con el servicio doméstico, sino también en virtud de la abierta discriminación salarial perceptible en otros rubros en los que el índice de masculinidad es, comparativamente, más bajo. Los distingos aludidos se materializan de manera distinta según los diversos recortes espaciales que pudieren identificarse. Cuando se haga referencia a la migración internacional, en particular a la situación de los indocumentados, la presencia de la mujer no puede quedar oculta tras cifras globales o parámetros medios. Tampoco puede omitirse el género en el proceso de construcción de indicadores socio-demográficos.

Otros actores presentes en el escenario geográfico costarricense, a menudo ignorados por su reducida cuantía, son aquellos que integran los grupos indígenas. Se trata de una población particular, localizada también en espacios específicos, cuyos elementos de identidad estriban en un importante legado cultural. Existen antecedentes acerca de su posición deprimida en relación con el suministro de servicios esenciales. Todo pareciera sugerir que constituyen conjuntos que requerirían de una especial consideración en el diseño de acciones públicas, siendo de escasa validez el supuesto de que se requiere de mayor información para poder operar. Con todas las inexactitudes involucradas en un enfoque geográfico, hay fundamentos para seleccionar determinados distritos en los que existen proporciones importantes de indígenas. Con relación a esas unidades territoriales es factible poner en práctica varias de las actividades sugeridas en este apartado.

Ambas categorías fundamentales, mujer y población indígena, han sido consideradas en algunos estudios de una manera básicamente descriptiva, a-crítica, como si fuesen variables "descubiertas" tras largo tiempo de olvido y que necesitaban ser incorporadas en el análisis de la realidad social. Aun cuando este trabajo ha tenido méritos indiscutibles, su enfoque resulta más bien ingenuo e insuficiente, especialmente por su falta de rigor teórico. Al abordar las dimensiones demográficas y espaciales del género y de la etnicidad es preciso avanzar en los planos conceptuales y empíricos; ambas categorías han asumido roles y posiciones socialmente contruidos, cuya mantención o potencial alteración se encuentra imbuída dentro de una estructura societal particular. Las limitantes impuestas por los roles socialmente contruidos con respecto a las mujeres y al indígena se tornan evidentes al considerar el acceso a los servicios y a la actividad laboral. De otro lado, la posibilidad de conseguir igualdad de género y de respeto étnico no pareciera encontrarse sólo en las políticas convencionales de desarrollo, que poseen una orientación física, sino en la difícil tarea de reestructurar roles socialmente contruidos dentro de un contexto económico y político establecido. Aquí yacen algunos de los desafíos que se presentan a la investigación en los campos mencionados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBERTS, J. (1970) **La Migración Interna de Costa Rica.** San José, Centro Latinoamericano de Demografía, Serie AS, N° 8.
- BERMUDEZ, M. A. y M. RINCON M. (1976). "Costa Rica: Migraciones interprovinciales, 1963-1973", pp. 191-255 en Universidad Nacional de Costa Rica, Asociación Demográfica Costarricense y Dirección General de Estadística y Censos, **Sexto Seminario Nacional de Demografía, Informe.** Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica.
- BERMUDEZ, A. (1980) **Costa Rica: Algunas Características de los Migrantes Interregionales, Intrarregionales e Internacionales.** San José, informe del Sistema de Información en Nutrición (SIN).
- BERMUDEZ, V.V. y M. FERNANDEZ A. (1975). **Informe de la Encuesta de Inmigración en la Ciudad de San José (1972).** San José, Centro de Estudios Sociales y de Población (CESPO) de la Universidad de Costa Rica.
- BERMUDEZ, V.V. (1979). **Migración y Marginalidad en el Area Metropolitana de San José.** San José, Universidad de Costa Rica.
- BOGAN M., M. y J.R. RAPADO E. (1984). **Diagnóstico Demográfico de Costa Rica.** San José, Organización de los Estados Americanos, Programa de Migración y Mano de Obra.
- BONILLA, A. y DAMAIS, G. (1990). **Caracterización de los Productores de Granos Básicos de Costa Rica.** San José, Programa de Seguridad Alimentaria, CESA/CADESCA CEE/MIDEPLAN/SPSA.
- BROWN, L.A. y J.P. JONES III (1985). "Spatial variation in migration process and development: A Costa Rican example of conventional modeling augmented by the expansion method", en *Demography*, 22:327-352.
- BROWN, L.A. y V.A. LAWSON (1985). "Migration in Third World Settings, Uneven Development, and Conventional Modeling: A Case Study of Costa Rica", en *Annals of the Association of American Geographers* 75:29-47.
- CARVAJAL, M.J. y D.T. GEITHMAN, (1974), "An Economic Analysis of Migration in Costa Rica", en *Economic Development and Cultural Change*, 40:105-122.
- CARVAJAL, M.J. (1977) **Políticas de Crecimiento Urbano: La Experiencia de Costa Rica.** San José, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Florida y Dirección General de Estadística y Censos.
- CELADE (1989) **REDATAM 3.1.** Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía.
- CELADE (1990) **PRODEM.** Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía.
- CONAPOPO (1989) **Declaración de Población.** Gobierno de la República de Costa Rica, Consejo Nacional de Políticas de Población. San José, Departamento de Publicaciones de MIDEPLAN.
- CSUCA (1978) "Costa Rica", capítulo VI, pp. 199-297, en **Estructura Demográfica y Migraciones Internas en Centroamérica.** San José, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales, EDUCA.

- CSUCA (1978) "El Caso de Costa Rica", capítulo séptimo, pp.255-309, en **Estructura Agraria, Dinámica de Población y Desarrollo Capitalista en Centroamérica**. San José, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales, EDUCA.
- DIERCKXSENS, W., M.E. FERNANDEZ, S. QUEVEDO, R.R. VASQUEZ (1976). "La reproducción de la fuerza de trabajo", en **Avances de Investigación** (Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica) N° 18.
- FERNANDEZ, R (1976) "Costa Rica: Distribución espacial de la población y evolución, 1950-1973", trabajo final de investigación en el Curso de Análisis Demográfico Básico del Centro Latinoamericano de Demografía, San José.
- FLORES, E. (1977) "Tendencias de cambio en la población costarricense", documento presentado a la Reunión Paralela sobre Población y Desarrollo en América Latina, celebrada en México con el auspicio del Colegio de México y el Centro Latinoamericano de Demografía (mimeo).
- FONSECA, E. (1983) **Costa Rica Colonial: La Tierra y el Hombre**. San José, EDUCA.
- GONZALEZ, E. y J.C. VARGAS (1990). **Costa Rica: Migración Interregional. Algunas Características y Tendencias, 1968-1984**. San José, CELADE (Fascículo F/CR.8, en prensa).
- GONZALEZ-VEGA, C. (1985) "Fear of adjusting: The social costs of economic policies in Costa Rica", pp. 351-373 en **Revolution and Counter Revolution in Central America and the Caribbean**, ed. por D. Schultz y D.H. Graham, Boulder: Westview Press.
- HALL, C. (1984) **Costa Rica: Una Interpretación Geográfica con Perspectiva Histórica**. San José, Ed. Costa Rica.
- HERNANDEZ, H. (1985) **Costa Rica: Evolución Territorial y Principales Censos de Población, 1502-1984**. San José, Ed. Universidad Estatal a Distancia.
- HERRERA, M. (1970) "Análisis demográfico del Area Metropolitana de San José", pp. 129-173, en **Asociación Demográfica Costarricense, Universidad de Costa Rica y Dirección General de Estadística y Censos, Quinto Seminario Nacional de Demografía, Informe**. San José, Universidad de Costa Rica.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (1976). **La Población de Costa Rica**. San José, Universidad de Costa Rica.
- KLIJZING, F.K.H y H.W. TAYLOR (1982). "Spatial order in the demographic transition: The Costa Rican case", en **Revista Geográfica** 96:54-59.
- MAGUID, A. (1986) "Migración y Empleo en la Aglomeración Metropolitana de Costa Rica", en **Notas de Población**, 14:75-123.
- MELLENDEZ, C. (1982) **Conquistadores y Pobladores**. San José, Ed. Universidad Estatal a Distancia.
- MIDEPLAN (1981) **Evolución de la Distribución Geográfica de la Población de Costa Rica**. San José, Ministerio de Planificación y Política Económica.
- MIDEPLAN (1984) **La Crisis y la Evolución del Empleo y los Ingresos en Costa Rica**. San José, Ministerio de Planificación y Política Económica.
- MIDEPLAN (1985) **Migración y Empleo en Costa Rica**. San José, Ministerio de Planificación y Política Económica.

- MIDEPLAN (1987) **Costa Rica: Diferencias Geográficas en el Nivel de Desarrollo Social, 1984.** Ministerio de Planificación y Política Económica, Sistema de Indicadores Sociales, Proyecto COS/79/PO1 (Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población). Documento 10.
- MIDEPLAN (1988) **"Qué es y cómo funciona el Consejo Regional de Desarrollo".** San José, Ministerio de Planificación y Política Económica (documentos de uso interno, mimeo).
- MIDEPLAN (1990) **Informe sobre el Estudio de Areas Deterioradas en el Area Metropolitana de San José.** Ministerio de Planificación y Política Económica, Sistema de Indicadores Sociales, Proyecto COS/88/PO1 (Fondo de las Naciones Unidas para Población). Informe Técnico 2/89.
- MINISTERIO DE SALUD (1975). **Distribución Geográfica del Número de Localidades y de la Población según Magnitud de la Localidad.** San José, Unidad de Planificación, Departamento de Estadística.
- OFIPLAN (1981) **La Migración en Costa Rica.** San José, Oficina Nacional de Planificación.
- OFIPLAN (1982) **Evolución Socio-económica de Costa Rica, 1950-1980.** San José, Oficina Nacional de Planificación.
- PREALC (1987) **Migraciones Internas y Mercado de Trabajo en San José, Costa Rica.** Santiago de Chile, Programa de Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (PREALC/300).
- RAABE, C.(1976) **"Opciones para la distribución espacial de la población de Costa Rica en el año 2000 (resultados preliminares)",** pp. 262-306, en Universidad Nacional de Costa Rica, Asociación Demográfica Costarricense y Dirección General de Estadística y Censos, Sexto Seminario Nacional de Demografía, Informe. Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica.
- RICKARD, W. (1974) **Environment and Densities of Population in Costa Rica: A Preliminary Investigation Focusing on the Northern Zone.** Tesis doctoral. Ann Arbor, University Microfilms International.
- SCHMIDT, A. (1977). **"Estimaciones demográficas de la Región Central de Costa Rica, 1950-1973",** en Avances de Investigación (Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica) N°26.
- SELIGSON, M.A. (1980) **Peasants of Costa Rica and the Development of Agrarian Capitalism.** Madison, University of Wisconsin Press.
- TAYLOR, J.E. (1980) **"Peripheral Capitalism and Rural to Urban Migration: A Study of Population Movements in Costa Rica",** en Latin American Perspectives, 26:75-90.
- THIEL, B.A.(1977) **Monografía de la Población de la República de Costa Rica en el Siglo XIX,** San José, Ed. Costa Rica.
- TREJOS, Juan Diego (1990), **Pobreza y Política Social en Costa Rica.** San José, MIDEPLAN, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza Crítica en América Latina (RLA/86/004) (Documento N° 1).
- UNFPA (1988) **Assistance to the Government of Costa Rica. Support for a Comprehensive Population Programme.** Documento DP/FPA/CP/46 de 29 de marzo de 1988.

VILLALTA, M.F. (1979) Emigración y Sociedad en Costa Rica, 1973. Heredia, Instituto de Estudios Sociales de Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica, informe de trabajo N° 21.

VILLALTA M.F. (1978) Migraciones Internas en Costa Rica. Heredia, Instituto de Estudios Sociales de Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica, informe de trabajo N° 16.

ANEXO I

Información estadística: Cuadros, gráficos y mapas

ANEXO II

Instituciones visitadas y personas entrevistadas durante la misión

- MIDEPLAN**
- Sr. Helio Fallas, Ministro
 - Lic. Ana Mercedes Brealey, Asesora del Ministro
 - Lic. Janet Carrillo, Directora de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política de Población
 - Lic. Cecilia Ling, Directora de la Dirección de Planificación Regional
 - Lic. Juan Diego Trejos, Director de la Unidad Nacional del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza Crítica
- CELADE**
- Sr. Michael Vlassoff, Oficial a cargo
 - Personal profesional del Centro en San José
- PNUD**
- Sr. Bruno Guandalini, Representante Residente
- FNUAP**
- Sr. Héctor Goglio, Director para América Central
 - Sra. Donata von Sigsfeld, Oficial de Programas
 - Sra. Rocío Rosero, consultora en temas de Mujer y Población
 - Personal del FNUAP en San José

ANEXO III

Documentos recopilados durante la misión

- BONILLA, ALEJANDRA y DAMAIS GILLES (1990), **Caracterización de los Productores de Guanos Básicos de Costa Rica**. San José, Programa de Seguridad Alimentaria, CESA/CADESCA CEE/MIDEPLAN/SEPSA.
- MIDEPLAN "Esquema interpretativo del Subsistema de Dirección y Planificación Regional" (1988).
- MIDEPLAN Organigrama del Consejo Regional de Desarrollo (1988).
- MIDEPLAN Dirección de Planificación Regional, Departamento Programas y Proyectos, "Proyecto: Fortalecimiento y Consolidación de la Planificación Regional de Costa Rica". Presentado al PNUD con solicitud de cooperación internacional (02.89).
- MIDEPLAN Decreto N° 16068-Plan. Modifica la división regional del territorio (26.03.85).
- MIDEPLAN "Qué es y cómo funciona el Consejo Regional de Desarrollo". Instructivo de uso interno (1988).
- MIDEPLAN Decreto N° 17299-Plan. Transfiere el distrito Horquetas (cantón de Sarapiquí, provincia de Heredia) de la Región Huetar Atlántica a la Región de Huetar Norte (02.12.86).
- MIDEPLAN Decreto N° 18059-Plan. Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional; establece los Consejos Regionales de Desarrollo (13.04.88).
- MIDEPLAN Decreto N° 18423-Plan. Transfiere el cantón de Upala (provincia de Alajuela) de la Región Chorotega a la Región Huetar Norte (20.07.88).
- MIDEPLAN Mapa de las regiones de Costa Rica (1989) >
- PSUC "Aspectos doctrinarios del programa de Gobierno". Incluye instrucciones a los "jerarcas" y una lista de acciones a ser emprendidas desde el 08.05.90 (1989).
- TREJOS, JUAN DIEGO(1990), **Pobreza y Política Social en Costa Rica**. San José, MIDEPLAN, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza Crítica en América Latina (RLA/86/004) (Documento N°1).