



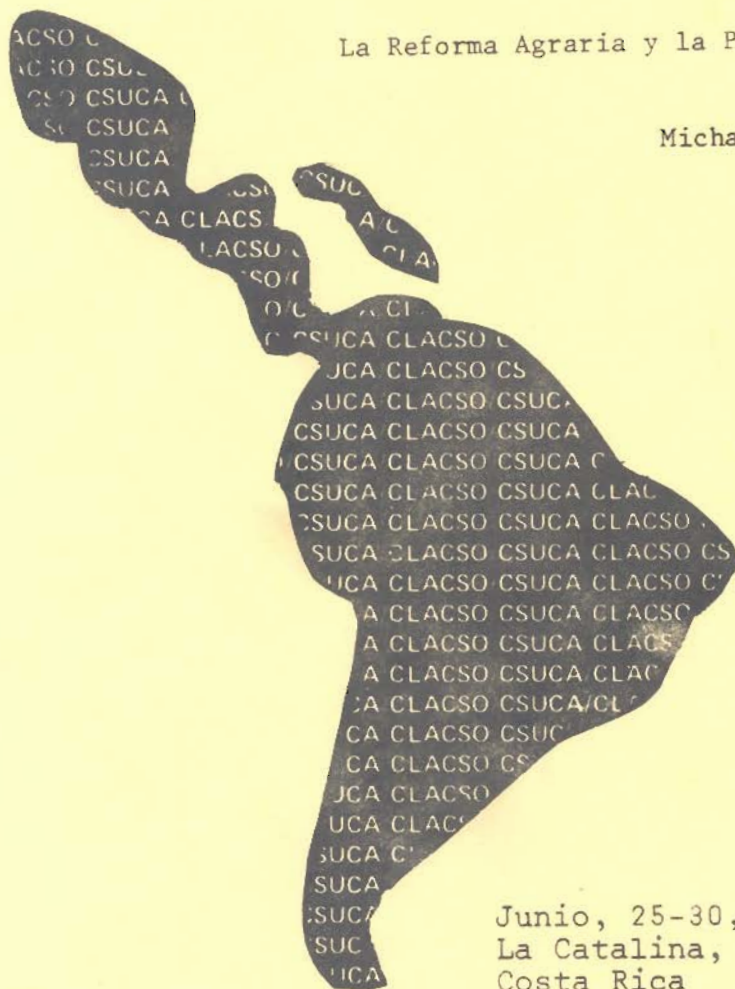
Seminario Latinoamericano

**EXPERIENCIAS DE REFORMA AGRARIA  
Y POLITICAS ESTATALES DE DESARROLLO**

Las Políticas públicas en Conflicto:

La Reforma Agraria y la Planificación Familiar en Costa Rica

Michael Seligsson



Junio, 25-30, 1978  
La Catalina, Heredia  
Costa Rica

CSUCA- PROGRAMA CENTROAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES  
CLACSO-COMISION DE ESTUDIOS RURALES  
FUNDACION EBERT/CEDAL  
OIT/ITCO

**Las Políticas Públicas en Conflicto  
La Reforma Agraria y la Planificación Familiar  
en Costa Rica\***

por

**Mitchell A. Seligson  
Departamento de Ciencias Políticas  
Universidad de Arizona  
Tucson, Az 85721  
(602) 884-2255**

**Traducción por  
Gypsy S. de Escoto**

## RESUMEN

Las naciones subdesarrolladas aumentan progresivamente su dependencia en las políticas públicas para definir su proceso de desarrollo. Desafortunadamente, no se tiene un conocimiento total del hecho de que las políticas públicas encierran consecuencias no intencionadas que pueden tener repercusiones negativas para el desarrollo. Este trabajo enfoca la reforma de la tierra y las políticas de población en Costa Rica, demostrando que la política de la reforma agraria estimula el crecimiento de la población, y por eso, comúnmente está en contradicción a la política de planificación de la familia. Se sugiere para la solución de este problema, la expansión del programa comunal de reforma de la tierra.

## EL CONFLICTO DE LAS POLITICAS PUBLICAS:

## LA REFORMA AGRARIA Y LA PLANIFICACION DE FAMILIA EN COSTA RICA

En años recientes, la investigación llevada a cabo en las na  
ciones industrializadas por la ciencia social ha volcado grande-  
mente su atención hacia la evaluación del impacto que tiene la  
política pública en vez de la formulación de la misma. Ahora se  
reconoce ampliamente que las políticas públicas frecuentemente en  
cierran consecuencias no intencionadas que en algunos casos son su  
mamente indeseables. (1) Desafortunadamente, la evaluación políti  
ca de los países menos desarrollados (LDCs ) se encuentra en una e-  
tapa prematura a pesar del papel crítico que estas políticas desen  
peñan en la configuración del futuro de estas naciones. Este tra-  
bajo, que se basa en los hallazgos de un proyecto de investigación  
conducido en Costa Rica, tratará de demostrar la necesidad que hay  
de prestarle mayor atención a la evaluación de políticas en los  
países subdesarrollados. Con él, estudiamos las políticas de re-  
forma de la tierra y de planificación familiar.

Ya hacia 1900, el total de la población de América Latina era  
de 65 millones. La mayoría de los países de la región sentían la  
necesidad de aumentar su población y algunos de ellos apadrinaron  
políticas que estimulaban las familias numerosas y, también, atra-  
jeron inmigrantes. Parcialmente, y como resultado de estas polí-  
ticas, y también, a consecuencia de la baja tasa de mortalidad,  
la población en la América Latina ha aumentado significativamente.  
De 1900 a 1940 se duplicó, y entre 1940 y 1975 volvió a duplicar-

se nuevamente. Hacia 1980 la población total de la región alcanzará unos 380 millones, y por el año 2,000, tal vez llegue a 640 millones. (2) Nations, 1969).

Este aumento masivo de población se ha sentido más agudamente en las ciudades. Mientras que en 1950, dos quintas partes de la población latinoamericana habitaba las áreas urbanas, en 1980 esa fracción habrá alcanzado las tres quintas partes. La población urbana ha crecido de los 65 millones en 1950 a los 160 millones en 1970, y proyecta aumentar a los 510 millones hacia el año 2.000 (3) La incapacidad del gobierno para proveer los servicios necesarios a este brote de aglomeraciones urbanas, ha persuadido a la mayoría de los países latinoamericanos a cambiar de una política a favor de la natalidad, a una posición en contra de la natalidad. México, incluso, que por largo tiempo mantuvo una sólida posición en pro de la alta natalidad, recientemente, ha cambiado de parecer. (4)

El nivel de fertilidad en muchas áreas urbanas de América Latina ha descendido en los años recientes, aparentemente como resultado de la asequibilidad de anticonceptivos, el incremento de la clase media en la población urbana, la modernización y los programas intensivos de planificación familiar. A pesar de la baja natalidad en las ciudades, la tasa de crecimiento en la zona urbana continua creciendo. La migración rural a las ciudades es responsable del 40 al 70 por ciento de este crecimiento. (5). Entre 1960 y 1970, 21 millones de personas emigraron de las áreas rurales a las urbanas. (6) Los conductores de políticas recono-

cen aún más que a otras que se pare la inundación migratoria, la región urbana latinoamericana se sobrepoblará sin remedio.

La reforma agraria se está considerando más y más como el medio principal para abolir la migración hacia las ciudades. Si bien los países de la América Latina han contemplado en teoría los programas de reforma de la tierra por muchos años, ahora nuevo énfasis se da el esfuerzo para lograr que el campo esté mejor capacitado para retener su población. Se cree que la reforma de la tierra contribuirá a invertir la alta tasa de desempleo rural que es la causa del desplazamiento del campesinado hacia las ciudades. Sin embargo, antes de que los conductores de las políticas se den a la tarea de la reforma de la tierra como medio de reducir la explosión urbana, harían bien en estudiar los posibles efectos inintencionados de tales reformas en el crecimiento de la población rural. Mientras que los programas de reforma efectivos pueden reducir significativamente la proporción de la migración campesina hacia el área urbana, (7) también pueden estimular el crecimiento de la población rural. Aunque hay muy poca evidencia sistemática que directamente asocie la reforma de la tierra con el aumento de fecundidad, (8) algunas investigaciones sugieren que sí existe un fuerte incentivo para que haya familias numerosas entre el campesinado agrario (9). En las fincas de tamaño familiar la mano de obra siempre es escasa. Esta escasez es más aguda durante el tiempo de siembra y de cosecha, y la familia numerosa asegura una fuente de trabajadores sin paga para el agricultor. Una familia grande puede proveer una fuente continua de ingresos

en la finca una vez que el propietario es demasiado viejo para laborar en el campo. Investigaciones llevadas a cabo en Polonia nos demuestran que a diferencia de aquellas que poseen fincas más pequeñas, los propietarios de fincas extensas tienden a contraer matrimonio a temprana edad, originando, así, familias más grandes.(10)

Ya que la reforma de la tierra convierte al campesino desposeído en propietario podemos por ello sospechar que las reformas aumentan la fertilidad. Al referirse a la América Latina, Chaplin advierte que, "En el caso de una reforma de la tierra... es posible que tal como aconteció en Irlanda en la última parte del siglo dieciocho la edad nupcial descienda, el porcentaje de casados aumente y haya un incremento considerable de fertilidad". (11) Consecuentemente, en vez de aliviar el problema poblacional en Latinoamérica, la reforma agraria podría más bien exacerbarlo.

Se necesitan investigaciones que determinen hasta donde la reforma agraria conlleva consecuencias inintencionadas de aumento en la fecundidad. Este trabajo utiliza datos estadísticos de Costa Rica para examinar los efectos que la reforma agraria tiene sobre esa fertilidad. Esperamos que los hallazgos en este campo indiquen un curso de acción apropiado en la elaboración de políticas en América Latina.

### Problemas y Actitudes Políticas en Costa Rica

#### El Problema de Población y la Actitud en esta Política

Costa Rica, uno de los países más pequeños en Latinoamérica,

contaba con una población de 1 millón 870 mil habitantes en 1973. Con una densidad total de población de 116 personas por kilómetro cuadrado de tierra fértil, ocupa el séptimo lugar más densamente poblado de América Latina. (12) A principios de 1960, dos factores contribuyeron a estimular serias preocupaciones nacionales sobre el asunto poblacional.

Primero, la tasa de crecimiento de población en Costa Rica, en 1950 y a principios de 1960, fue una de las más altas en el mundo. Más significativamente, la tasa bruta de natalidad ( es decir, el número de nacimientos por mil habitantes ) para el período de 1955-59 subió a 48.1, el más alto en la historia del país, más al to aún que cualquier país en América Latina con excepción de El Salvador ( 49.5 ) y Guatemala ( 48.7 ). En comparación, la tasa bruta de natalidad de Argentina y Uruguay fue 24.0 y 20.8 .( 13 ) En 1970, la población costarricense se calculaba que se duplicaría en los próximos dieciocho años, un período de tiempo más corto que en cualquier otro país de América Latina. (14)

Segundo, la población de Costa Rica no está distribuida uniformemente sino más bien altamente concentrada en la meseta central, un valle en tierra alta que posee un clima más confortable que las tierras bajas circundantes. La meseta central constituye sólo el 6 por ciento del territorio del país pero comprendía, en 1973, el 57 por ciento de la población total. Además, San José, la más grande metrópolis y capital de la nación, acomodaba en 1973, al 25 por ciento de la población del país en un .4 por ciento del área territorial. En ese año, la densidad de la población



de la gran área metropolitana alcanzó los 2.070 habitantes por kilómetro cuadrado. El grado de la concentración urbana se revela por el hecho de que mientras que en 1950 solamente el 30 por ciento de la población vivía en las áreas urbanas, en 1973, esa cifra alcanzó el 42 por ciento. (15)

El rápido crecimiento de la población costarricense y la creciente aglomeración urbana provocó el establecimiento, en 1962, del primer programa formal de población en América Latina. (16) Ese mismo año, fue fundada la Asociación Demográfica, dedicada a estudiar el problema poblacional y para capacitar a los médicos en el administro de anticonceptivos. Desde entonces, varios programas adicionales han sido organizados; éstos fueron integrados a la Oficina de Población en 1967 bajo el Ministerio de Salud. La administración de la Caja Costarricense del Seguro Social, también cuenta con un extenso proyecto de distribución de anticonceptivos y un programa limitado de esterilización. Aunque el gobierno provee apoyo institucional y financiero a los diversos programas de control de natalidad, no hay una política oficial de limitación de natalidad. Más bien, el gobierno dirige sus esfuerzos hacia la "paternidad responsable" y a la planificación de la familia en general. El gobierno no ha tomado una postura oficial para evitar conflictos potenciales.

Mientras que los programas de población incluyen tanto educación como reparto de anticonceptivos, el programa de distribución ha sido más activo en las áreas urbanas, a causa de la escasez de personal médico debidamente entrenado en las zonas rurales.

ción de la tierra. En 1950 más de tres cuartas partes de la población campesina no tenía tierra y el grueso del campesinado propietario era dueño de parcelas demasiado pequeñas para ser viables económicamente. (20)

Se proyectaron leyes de reforma agraria a fines de los 50 y éstas fueron puestas en ejecución en 1961. En 1962 el Instituto de Tierras y Colonización abrió sus puertas ( el mismo año en que tuvo su inicio el programa de población). En la primera década de operación el programa de reforma frecuentemente cambió de énfasis, obteniendo, así, logros disparejos. Se hicieron donaciones de tierra por un total del 2 por ciento de la tierra cultivable del país, afectando con ello, al 1.7 por ciento de los 145.000 campesinos sin tierra. Sin embargo, en 1975 se principió a revitalizar el programa con fondos públicos y con más apoyo político. Para entonces, se inició un mayor contra-ataque al problema de la falta de tierra. Existen indicaciones de que en los próximos cinco o diez años se harán mayores cambios a la estructura agraria. (21)

### Los Efectos de las Políticas en el Conflicto

Las políticas públicas pueden a veces funcionar contrariamente a sus propios propósitos. Esto es lo que parece haber sucedido en Costa Rica. Por un lado, las políticas de población han estado esforzándose por reducir la tasa de natalidad y se ha obtenido algún éxito. Por el otro lado, la política de reforma agraria inadvertidamente parece favorecer el aumento de la natali-

dad. ¿Cuál es la evidencia que se tiene para hacer tal aseveración? Primero estableceré el hecho de que poseer tierra en Costa Rica está relacionado con el aumento de fertilidad, y después, demostraré el impacto que tiene la reforma ( es decir, proporcionar tierra a los campesinos no propietarios ) en la fertilidad.

En 1973, el autor condujo en Costa Rica un proyecto de investigación de inspección en el que se entrevistaron 531 varones (2) campesinos propietarios de tierra. Fueron eliminados de la muestra 66 de los interpelados que nunca habían contraído matrimonio ( civil o por ley común ) debido a lo pertinente de las preguntas concernientes a la fecundidad. Se definieron los campesinos como personas que se ganaban la vida por medio del cultivo de la tierra. La muestra de probabilidad se encontraba estratificada y amontonada. Incluía a 66 comunidades campesinas distribuidas en 5 de las siete provincias de Costa Rica. La muestra se dividió en dos grupos, propietarios y no propietarios, para determinar si había alguna diferencia de fecundidad en los campesinos dueños de tierra y los no propietarios. El cuadro 1 nos revela que los campesinos dueños de tierra tienen familias más numerosas que aquellos que no la poseen. Para toda la muestra, el tamaño promedio de la familia era 5.52. Para los campesinos propietarios, sin embargo, la media era de 5.92, y para los no propietarios, 4.91, una diferencia significativa al nivel de .001. El resultado desigual no se debe a diferencia en la edad, al ingreso o a la educación entre los dos grupos ( el grupo propietario es ma

yor en edad, con más abundancia de riqueza, con mejor educación) ya que el efecto de estas variantes fue distribuido por medio del análisis de estadística. La adición de otras **covariantes**. ( por ejemplo, la edad cuando se dio a luz la primera vez ) no altera las conclusiones. Cuando estas variantes no son **repartidas**, la diferencia entre los dos grupos es aún mayor, los **propietarios** con un promedio de 6.16 de prole y los no propietarios con un 4.57.

+++++

CUADRO 1 AQUI

+++++

A pesar de que en 1973 los campesinos propietarios de tierra tenían más hijos que los no propietarios, los campesinos que obtienen tierra por medio de los programas de la reforma agraria, necesariamente no aumentan su prole. Los campesinos sin tierra después que se convierten en propietarios, puede que no alteren sus actitudes con respecto la fecundidad. Para poder determinar el verdadero impacto de la reforma sobre la fertilidad fue necesario analizar dos muestras nuevas. En 1976, se entrevistaron a 527 campesinos varones jefes de familia que eran beneficiarios de la reforma de la tierra. La muestra incluía a 12 de los 20 proyectos de reforma del país y cubría al 24 por ciento de los jefes de familia de/<sup>la</sup>población reformada. La segunda muestra se hizo aproximadamente tres meses después de la fi-

realización de esta inspección. La muestra era una probabilidad nacional con un total  $N$  de 1707. Esta muestra comprendía las áreas urbanas y rurales, incluyendo 359 segmentos de muestra distribuidos en todas las 7 provincias. A cada segunda persona interpelada se le fueron haciendo preguntas relacionadas con la fecundidad, obteniendo un total  $N$  de 865 para estas preguntas. De estas 865 personas interpeladas, 425 eran varones, y por ende, comparables a la muestra de la reforma.

Al hacer la comparación, la fertilidad real ( es decir, el número total de embarazos y/o de nacimientos ) de las dos muestras no era significativo. La mayoría de los campesinos de la primera muestra han participado en el proyecto de reforma durante sólo una parte de su vida adulta conyugal y muchas de las personas interpeladas se encuentran todavía en edad de tener hijos. Por ende, el grado total del impacto no se puede determinar en las familias cuyo tamaño ya ha sido completado. Por lo tanto, en su lugar se investigaron las actitudes. La medida particular usada en esta comparación es la que ha sido utilizada más que cualquier otra en las investigaciones sobre fertilidad, específicamente, el tamaño ideal de la familia.(23) Mientras que no hay una correlación de uno a uno entre lo ideal y el tamaño real de la familia, las investigaciones llevadas a cabo en Costa Rica, claramente indican que ha habido una relación estrecha entre la reducción del tamaño ideal de la familia y el descenso de fertilidad durante los últimos diez años (24)

Una comparación de los beneficiarios de la reforma agraria con el campesinado no propietario de tierra, confirma los niveles más altos de fecundidad en los primeros. Las dos muestras fueron combinadas en una sola carpeta de datos y un análisis de variantes se llevó a cabo como medio de control de la edad, educación e ingresos. El tamaño ideal de la familia entre el campesinado sin tierra en la muestra nacional, promedió un 2.75, o sea, 1.58 más bajo que el común de la muestra del campesinado reformado. (25)

Aparentemente, la reforma agraria ciertamente fomenta actitudes que son más favorables para las familias numerosas y por ende, directamente es causa de conflictos en la política del control de la natalidad del gobierno. Es de esperarse que mientras más se amplíe la esfera de acción del programa de reforma e incorpore un mayor segmento de la población del campesinado sin tierra, que el grado total del impacto en la fertilidad sea considerable. Además, muchos de los hijos de los beneficiarios probablemente terminan por solicitar tierra adicional del gobierno nacional para así tener ellos también una parcela para cultivarla. De ese modo se establecerá una situación de reciprocidad en que la redistribución de la tierra aumentará la fecundidad humana, lo que a su vez, creará nuevas demandas por una mayor redistribución de tierra. Sin embargo, eventualmente se agotará la tierra cultivable y la distribución llegará a no ser posible. Esa realidad no está muy distante en el futuro ya que

queda muy poca tierra de dominio público para la distribución.

### Solución al Conflicto de Políticas : Reforma de la Tierra Comunal

Cuando dos políticas públicas están en conflicto, a veces es fácil detener una para que la otra tenga éxito. Esto sería imposible en Costa Rica por dos razones: Primero, la mayoría de los dirigentes gubernamentales están de acuerdo en que los dos problemas que las políticas pretenden solucionar son muy serios y deben resolverse para que continúe el desarrollo económico actual; debe reducirse el crecimiento demográfico, disminuir la migración del campo y el desempleo rural. Segundo, ambas políticas cuentan con un amplio apoyo popular y ningún gobierno tomará el riesgo de abandonar una por la otra. En 1976, la inspección nacional, a que nos referimos anteriormente, reveló que el 80 por ciento de los costarricenses están de acuerdo en que el gobierno proporcione servicios de planificación de la familia. En la misma forma, el 85 por ciento está de acuerdo en que el gobierno deberá quitarle la tierra a aquellos que poseen demasiada para dársela a los campesinos que no tienen ninguna. A causa del fuerte apoyo <sup>popular</sup> con que cuentan ambas políticas, parece ser necesario encontrar la manera adecuada de implementarla en forma simultánea sin que la una contrarreste la otra.

La solución al conflicto está en encontrar el modo de eliminar, o por lo menos reducir, el deseo del campesinado de tener una familia numerosa al obtener tierra por medio del programa de reforma. ¿Cómo se puede llevar ésto a cabo? Es de nuestro

conocimiento que los pequeños propietarios de tierra poseen varios incentivos estructurales se estimula entre ellos el deseo de tener familias numerosas y que éstos no se encuentran entre los campesinos sin tierra. Consecuentemente, se requiere un sistema de reforma agraria que elimine, o por lo menos reduzca estos incentivos. Siendo que lo que estimula el deseo de tener más hijos ( para obtener mano de obra familiar gratis ) está ligado al hecho de ser dueño de parcelas individuales y que el jornal fijo ( que no varía según el número de hijos ) disuade al campesinado no propietario de tierra a tener familia numerosa, por tanto, se resolvería el conflicto entre la reforma de la tierra y la planificación de la familia con un sistema de reforma que no hiciera concesión de parcelas individuales, sino más bien, le pagase a cada beneficiario un jornal fijo. Varios países latinoamericanos han experimentado precisamente con este tipo de reforma de la tierra desde la última década de 1960. Los programas se conocen como "empresas comunitarias de autogestión".

Las empresas comunitarias de autogestión son una forma híbrida de reforma de la tierra que tiene ciertos elementos del kibbutz de Israel y del finca colectivo mejicano. La empresa comunitaria se establece con ayuda del Estado, usualmente por medio de la agencia de reforma agraria y organizada bajo las leyes de la cooperativa nacional. Cada miembro de la empresa es accionista de la cooperativa. Cada acción da el derecho a un miembro de la familia, comúnmente al jefe de familia, a par



participar en las ganancias y en el manejo de la empresa y exige del accionista la contribución de un día de trabajo cada día laboral. Por tanto, mientras que el gobierno establece y sanciona las empresas comunales, éstas no son colectivas del Estado ( como los kibbutz ). Las ganancias que se obtienen de las ventas usualmente se reinvierten en la compra de nuevo equipo, semilla y fertilizantes y algunas veces, se utilizan en la construcción de escuelas, vivienda o en otros proyectos de beneficio común. Muchas de estas empresas han tenido gran éxito, particularmente en Honduras, Panamá y Colombia donde los miembros gozan de niveles de vida jamás antes conocido por ellos. Honduras y Panamá cuentan cada uno con varios cientos de empresas comunales, mientras que Colombia tiene más de 2.000 (26). En Costa Rica, la primera empresa tuvo su inicio en 1971 y en la actualidad existen dieciocho proyectos semejantes con la participación de 517 familias con miembros combinados. La agencia de reforma agraria está ahora evaluando la efectividad de este modelo de reforma para así determinar si jugará un papel importante en los proyectos que al presente se están planificando. Podría ser que muchos de los esfuerzos de la reforma agraria futura de Costa Rica sean comunales, con mucha más razón si se confirma la hipótesis de fecundidad que se quiere comprobar con este trabajo.

Para poner a prueba la hipótesis de que la reforma de la tierra tipo empresa comunal reduce la fecundidad entre los beneficiarios, 226 campesinos costarricenses de once empresas comu-

nales fueron entrevistados al mismo tiempo que los dueños de parcelas individuales que tomaron parte en la muestra de campesinos en 1976 y que encuestados anteriormente. En total, la muestra de 1979 incluía 750 campesinos, 226 comunales y 527 propietarios individuales. A cada uno de los interpelados se le hizo la misma pregunta ( ver nota 5 ) concerniente al tamaño ideal de la familia. El resultado del análisis de comparación de variantes se pueden verificar en el Cuadro 2. Se puede comprobar una diferencia significativa entre los dos grupos ( $p = .009$ ) en la dirección que señala la hipótesis. El tamaño ideal de familia, para el campesino comunal, es de un .24 de descendencia menor que la media general, mientras que los dueños de parcelas individuales tienen un tamaño ideal de familia de .10 sobre la media. Cuando se ajusta al covariante pertinente, (27) la diferencia entre los dos grupos aumenta un poco y de esa manera, el tamaño de la familia ideal de los campesinos comunales es 3.73, y 4.26 el ideal para los dueños de parcelas individuales. Los resultados virtualmente no sufrieron cambio alguno al repetirse el análisis entre los casos. Por tanto, se comprobó que el ideal del campesino que pertenece a la empresa comunal es medio niño menos que el de los dueños de parcelas individuales.

¿Cuán significativa es la diferencia de medio niño? Mientras que no podemos hacer un traslado de las diferencias del tamaño de una familia ideal a las diferencias en los niveles efectivos de fertilidad, sí es posible hacer algunas indicaciones que nos ayudarán a comprender el impacto probable. Primero,

la información de la muestra de probabilidad nacional de 1976 reveló que las personas interpeladas de el area rural tenían una familia ideal tamaño .15 por encima de la media nacional. La diferencia de .53 que se encontró entre los dueños de parcelas comunales e individuales es más del doble que la diferencia entre la población rural y el total de la población.

Segundo, a pesar de que investigaciones recientes muestran que hay una conexión entre la fecundidad ideal y la efectiva, (26) no se debe asumir una correlación de uno a uno entre ellas. Sin embargo, se puede utilizar el censo y la información de las inspecciones del pasado inmediato para corroborar una aproximación probable del impacto de la reforma comunal sobre la fertilidad. El tamaño de la familia ideal para la mujer residente de la gran metrópoli de San José fue de 4.07 (29) en 1964. La porción metropolitana de mujeres de la muestra de probabilidad nacional de 1976, analizada anteriormente en este trabajo, rindió una media ideal de tamaño familiar del 3.2. En 1964 la tasa bruta de natalidad fue del 43.0, mientras que para 1975 ( un año antes que la muestra de 1976) había decaído a 29.5 ( los datos para 1976 no están aún disponibles ). Consecuente mente, puede observarse que una baja del 1.07 en la fecundidad ideal corresponde a una baja del 13.9 de fecundidad efectiva de los nacimientos por cada 1.000 habitantes en Costa Rica. Si se mantiene la misma proporción entre lo ideal y lo real en la zona rural costarricense, es de esperarse que habrá una baja de aproximadamente el 6.7 de nacimientos por cada mil habitantes entre el campesinado

comunal. Desafortunadamente, los cálculos de esta índole dejan mucho que desear ya que no se sabe si la proporción que se encuentra en las ciudades de Costa Rica puede ser aplicada a las **areas rurales**. Además, no es de nuestro conocimiento si la relación que se identificó en el período de 1964 a 1976 puede ser aplicada en los años venideros. Finalmente, las comparaciones de ideales del período 1964-1976 se llevaron a cabo con una muestra femenina y no se sabe si se puede esperar el mismo efecto en la muestra masculina. Empero, es posible formular una buena hipótesis argumentando que la baja de medio niño en el tamaño ideal de la familia puede ser un impacto significativo que mengüe la fertilidad entre el campesinado comunal. Toda la evidencia proveniente de Costa Rica indica una correspondencia estrecha entre las bajas de fecundidad ideal y la real (30).

++++  
 CUADRO 2. POR AQUÍ  
 ++++

Que el programa de reforma agraria comunal reduce la fecundidad fue evidencia adicional que se encontró al interrogar a los encuestados en esta forma: "¿Están Ud. y su esposa de acuerdo en hacer algo para evitar o evitar tener más hijos?" Hay una diferencia significativa ( $p = .002$ ) entre los dos tipos de proyectos de reforma: Los campesinos comunales están más inclinados a ponerse más de acuerdo con sus esposas que los dueños de parcelas individuales, sobre la necesidad que hay de la planifica-

## Cuadro 2

Índice Ideal de la Familia  
Campeños Comunales y Dueños de Parcelas Individuales  
Muestra 1976

	<u>Análisis de Variantes</u>			
	<u>Suma de los Cuadrados</u>	<u>DF</u>	<u>F</u>	<u>Sig de F</u>
<b>Efecto Principal</b>				
Tipo Reforma	17.313	1	6.883	.009
<b>Covariantes</b>	101.779	5	8.034	.001
(Edad, Ingreso <sup>1</sup> Educa- ción, Total Hijos, Zona Bananera)				
<b>Explicado</b>	119.1	6	7.934	.001
<b>Residual</b>	1773.6	700		
<b>Total</b>	1892.7	706		

Clasificación de Análisis Múltiple

Gran Media = 4.10 (Índice ideal de familia) múltiple R = .25

<u>Tipo</u>	<u>N</u>	<u>Desviación no ajustada de la media</u>	<u>Desviación Ajustada de la media</u>	<u>Media Ajustada</u>
Comunal	215	-.24	-.37	3.37
Parcela Individual	492	.10	.16	4.26

7072

Se tuvo que utilizar un sustituto por ingreso ya que todos los miembros de de cada empresa comunal recibían el mismo jornal (usualmente el salario mínimo de los obreros agrícolas). Se elaboró un índice basado en los artefactos que se hallaban en las casas (máquina de coser, radio, televisión, refrigerador, motocicleta, reloj de pulsera). A pesar de que la condición de la casa también fue tomada en consideración dentro del inventario de la entrevista, esta información no fue útil para hacer distinción del ingreso de la persona interpelada porque muchas de las empresas comunales tenían casas idénticas construidas con la ayuda del gobierno.

<sup>2</sup> N es menor 750 por falta de datos.

ción de la familia. (31)

Estas comparaciones nos indican que el campesinado comunal desea menos descendencia que los dueños de parcelas individuales. Es de esperarse que ellos podrían reducir la fecundidad por medio del aumento del control de la natalidad. No obstante, una comparación de la práctica del control de la natalidad hecha entre las dos muestras indica solamente un apoyo muy débil a esta expectativa. Entre las personas encuestadas unidas en matrimonio, el 33.5 por ciento dijo hacer uso del control de natalidad, mientras que el 30.2 por ciento lo hacían efectivamente: la diferencia no es significativa al nivel .05 . Al principio se pensó que la falta de una diferencia significativa en el uso del control de natalidad podría haberse debido a un conocimiento distinto en las prácticas de ese control ( los campesinos comunales teniendo menos conocimiento ). Se hizo una serie de preguntas acerca del conocimiento de tales técnicas y éstas fueron analizadas y no aportaron diferencias importantes entre los dos grupos ( a pesar que se incluyeron los covariantes ). Como resultado de la campaña del gobierno para el control de natalidad, la mayoría de las personas interpeladas habían oído hablar acerca de ella y podían nombrar por lo menos uno de sus métodos (81.8 por ciento de la muestra total, 83.2 de ellos casados).

Visto en totalidad, los hallazgos arriba mencionados nos presentan una paradoja. Es de nuestro conocimiento que el campesinado que pertenece a las empresas comunales cuenta con un tamaño de familia ideal más bajo, y tiene, además, el mis-

mo nivel de información de las prácticas del control de natalidad, pero no utiliza el control más extensivamente que los dueños de parcelas individuales. ¿Por qué la familia de tamaño ideal más bajo en una situación que cuenta con información equivalente no hace mayor uso de anticonceptivos? La respuesta no puede ser más que especulativa ya que aún suponiendo la disponibilidad de los mismos, no se hicieron preguntas que concernieran el uso intencional del control de natalidad. Sin embargo, la imposibilidad de obtener anticonceptivos puede ser la causa de la paradoja. A finales de la década del 60 y a principios de 1970, trabajé como voluntario en el comité de desarrollo rural en Costa Rica y establecí que existen cuatro razones que impiden al campesinado obtener anticonceptivos. Primero, que los recursos modernos para el control de natalidad frecuentemente son difíciles de obtener en la zona rural costarricense: sólo se encuentran farmacias en las ciudades más grandes y las pulperías rurales raramente venden anticonceptivos. Segundo, a pesar de los programas de salud subsidiados por el gobierno, la atención médica general se logra con dificultad en las áreas rurales de Costa Rica, más aún que en la zona urbana. Las mujeres encuentran dificultad en adquirir supervisión médica a largo plazo de su régimen de control de natalidad. La imposibilidad de obtener atención médica continuada hace que las mujeres lógicamente teman los efectos de los anticonceptivos (especialmente la píldora y el DIU, que son las técnicas usadas comúnmente). Tercero, no todo el personal médico aprueba el uso de los anticonceptivos; algunos de ellos desalientan

tan su uso a pesar de que la política oficial indica lo contrario. Cuarto, en Costa Rica, los sacerdotes rurales se pronuncian más fuertemente que los de la zona urbana en contra de la utilización de los métodos artificiales en el control de la natalidad.

#### Conclusiones : Implicaciones de la Política

Este trabajo ha demostrado que las políticas de planificación de la familia y de la reforma de la tierra están en conflicto en Costa Rica. Los programas de reforma convencionales basados en la propiedad individual de la tierra estimulan actitudes que conducen al crecimiento de la población. Se ha demostrado también que la empresa comunal como variación en la reforma agraria hace que las familias tiendan a tener menos descendencia. No obstante, el uso de los anticonceptivos no es significativamente mayor en el campesinado comunal que entre aquellos poseedores de parcelas individuales.

Considerando que se pudiera superar la asequibilidad de los anticonceptivos, aún es necesario determinar la receptividad al uso de los mismos entre el campesinado comunal. Aunque no lo sabemos a ciencia cierta, es de esperarse que los campesinos, y aludiendo a la manifestación de su deseo de tener menos hijos, harían uso de los anticonceptivos si éstos fueran fácilmente asequibles. Desgraciadamente, no es una tarea fácil aumentar la disponibilidad de dispositivos para el control de la natalidad en el área rural de Costa Rica debido a la escasez de médicos y a la falta de voluntad de los miembros de esta misma profe-



sión de servir en regiones remotas. Costa Rica tiene una ley que exige un año de servicio social a todos los médicos en el momento de recibir su licencia para practicar, y éstos individuos constituyen el total de los doctores rurales en el presente. Tomando en cuenta las condiciones de vida rurales comparativamente primitivas y la pobreza general de sus futuros clientes, es muy difícil vislumbrar cómo más de ellos podrían ser atraídos al campo.

Una solución al problema podría ser la incorporación del campesinado comunal reformado al sistema nacional del seguro social. En vista de que el campesinado comunal pertenece a cooperativas que se encaran de cancelar su jornal, administrativamente no sería difícil deducir las primas del seguro social de su pago semanal. En los últimos años, Costa Rica ha logrado desarrollar fuertemente su sistema de seguro social, por tanto, desde 1975 el 54 por ciento de la población económicamente activa ha sido cubierta por los programas de salud del seguro social (33). Si se pudiera incluir al campesinado comunal en este sistema para que recibiera atención médica con regularidad, entonces sería probable que la tasa de fertilidad comenzara a descender. Además, si el seguro social contara con pensiones para la vejez, ( un programa distinto de seguro social ) éstas ayudarían a contribuir en la baja de la fertilidad al prescindirse de la necesidad de un "seguro social" informal que los hijos frecuentemente dan a sus padres en su vejez. (34)

Los hacedores de políticas en Costa Rica deberían tomar en

consideración las implicaciones de estos hallazgos que sugieren que la futura reforma agraria deberían ser de naturaleza comunal y también estar acoplada a la disponibilidad de un seguro social de la salud. El fracaso de imponer esta clase de política, pareciera significar un incremento en la fertilidad en las áreas rurales, por último, causando mayores presiones en las ya sobrepobladas zonas urbanas.

El paso fuertemente acelerado de la reforma desde 1975 y la planificación de un programa más extensivo para el futuro, aumenta la probabilidad de que la reforma afectará el total del nivel de fecundidad rural. Algunos dirigentes de la agencia de reforma finalmente esperan proveer de tierra a la mitad de las tres cuartas partes de la población campesina que en el presente no tienen tierra. Una reforma de esta magnitud con seguridad causaría un mayor impacto en la fecundidad y por ende, en el crecimiento de la población de la zona rural de Costa Rica. Sin embargo, aunque el programa de reforma proyectado fuera incapaz de causar el impacto extensivo que la agencia espera ocasionar en la distribución de la tierra, el impacto en la fertilidad de las áreas locales sí constituiría un problema mayor. Por ejemplo, en 1975, ITCO le compró a la United Fruit Company 22,270 hectáreas y asentó a 1,500 familias en la propiedad. Este asentamiento estaba compuesto por el tipo tradicional de parcelas individuales, y si las conclusiones de este trabajo son correctas, debemos esperar ver que las tasas de nacimientos subirán rápidamente entre los beneficiados, muchos de los cuales eran campesinos

sin tierra que trabajaban con la compañía bananera antes de recibir tierra. A corto plazo, el aumento de la tasa de natalidad requerirá de inversiones considerables gubernamentales para clínicas de maternidad, asistencia médica para niños, programas de educación y nutrición. A largo plazo, el "boom de recién nacidos", producto del programa de reforma, vendrá a incomodar al mismo programa cuando los niños crezcan y se conviertan en adultos y deséen establecerse en su propias fincas.

La reforma de la tierra en Costa Rica, aunque se lleve a cabo en mayor o menor escala, presenta problemas de población que deberían ser considerados por sus ejecutores al determinar la naturaleza de sus esfuerzos de reformas futuras. Los países que aún están en la etapa de desarrollo y que se encuentran enredados en la solución a esta crisis múltiple y simultánea, deberán prestar mayor atención a las contradicciones que encierran las políticas de desarrollo.

## NOTAS

+Esta es una versión corregida del trabajo presentado al **Seminario Internacional de la Reforma Agraria e Innovación Institucional de la Reconstrucción y Desarrollo de la Agricultura: Los Asuntos Principales de la Perspectiva**", Centro de Tenencia de la Tierra, Universidad de Wisconsin, Julio 14-22, 1977. Esta investigación fue auspiciada por las Fundaciones Ford y Rockefeller a cargo del Programa Conjunto de Políticas de Población y desarrollo, el Programa de Ciencias Sociales del Consejo de Investigación de la Confraternidad del Area Extranjera, la Fundación Danforth, la Fundación de la Universidad de Arizona y el Instituto de Investigación Gubernamental de la Universidad de Arizona. Mis agradecimientos especiales al Lic. Miguel Gómez B., director de la Unidad de Opinión Pública, Oficina de Información, Casa Presidencial, Costa Rica, por hacer asequibles los datos de la muestra de probabilidad nacional de 1976; al Lic. José Manuel Salazar Navarrete, Director del Instituto de Tierras y Colonización, por su apoyo institucional en Costa Rica; y a la Lic. Elena A. Wachong de la Universidad de Costa Rica por su colaboración en el proyecto y ejecución de la investigación de campo en 1976. Quisiera recibir las gracias a Charles Brockett, Otis Dudley Duncan, Margarita Kay, Robert Michielutte, José Manuel Salazar E. y Michael Sullivan por sus acertados comentarios durante la primera elaboración de este trabajo.

(1) Ver el simposio "Evaluating Public Policy and Policy Impacts", ("Evaluando las Políticas Públicas y los Impactos Polí-

ticos") Social Science Quarterly LVII, (Diciembre, 1976).

(2) Gilberto Loyz, "The Demographic Problems of Mexico and Latin America," ("Los Problemas Demográficos de México y Latinoamérica"), ed. Terry McCoy, The Dynamics of Population Policy in Latin America (Cambridge, 1974); Naciones Unidas, Urban and Rural Population: Individual Countries, 1950-1985 y Regions and Major Areas, 1950-2000 (EAS/12/WP.33, 1970).

(3) Naciones Unidas, Growth of the World's Urban and Rural Population, 1920-2000 (Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Estudios de Población No. 48, 1969).

(4) Terry L. McCoy, "A Paradigmatic Analysis of Mexican Population Policy," ("Un Análisis Ejemplar de la Política Poblacional Mexicana") en McCoy, Dynamics. Guyana, como resultado de las complejas motivaciones políticas, mantiene aún una firme política a favor de la natalidad. Ver Jay R. Mandle, "Guyana: Pronatalist Policies," ("Guyana: Políticas a favor de la Natalidad"), en Aaron Lee Segal, ed. Population Policies in the Caribbean (Lexington, 1975).

(5) Bernard J. Bauers, "Peasant Migrations in Latin America: A Survey of the Literature in English," ("Migraciones Campesinas en América Latina: Estudio de la Literatura Inglesa") Peasant Studies Newsletter, III (Abril, 1974), 19-25.

(6) Naciones Unidas, Urban

(7) William C. Thiesenhusen "Population Growth and Agricultural Employment," ("Crecimiento de la Población y Empleos Agrícolas"), en David Chaplin, ed. Population Policies and Growth in Latin

America (Lexington, 1971).

(8) Earl S. Huyck hace una serie de especulaciones en "Population Growth in Ceylon," ("Crecimiento de la Población en Ceylan"), (American University, Ph.D. disertación, 1956).

(9) James T. Fawcett, ed. The Satisfaction and Costs of Children: Theories, Concepts Methods (Honolulu, 1972).

(10) W. Stys, "The Influence of Economic Conditions on the Fertility of Peasant Women," ("La Influencia de las Condiciones Económicas en la Fertilidad de la Mujer Campesina"), Population Studies XI (Noviembre, 1957), 136-48.

(11) David Chaplin, "Some Institutional Determinants of Fertility in Peru", ("Algunas Causas Institucionales Determinantes de la Fertilidad en Perú"), en Chaplin ed. p. 227. Para un punto de vista que haga contraste ver James E. Kocher, Rural Development Income Distribution and Fertility Decline ( Nueva York, 1973). La conclusión de Kocher de que el desarrollo rural es la causa del descenso de la fecundidad, omite tomar en consideración las tendencias totales que se hallan en los países de su estudio. En consecuencia, está incapacitado para aislar el impacto del desarrollo rural en el desarrollo social. Además, Kocher asume que la mayoría de los programas de reforma agraria proporcionarán mejores condiciones de vida (por ejemplo, mayor educación) y así mismo, ayudará a menguar la fecundidad. Las reformas de México y Bolivia nos demuestran que una mayor igualdad en la distribución de la tierra no necesariamente tiene como resultado un standard de vida mejorado para los pobres de el area rural.

(12) McCoy, "Introduction", ("Introducción) en McCoy, ed., p. xix.

(13) Kenneth Ruddle y Donald Odermann, Statistical Abstract of Latin America, 1971 (Los Angeles, 1972).

(14) McCoy, "Introduction", ("Introducción"), en McCoy, ed. p. xx.

(15) Mario S. Fernández, Anabelle Schmidt y Vidtor Basauri, La población de Costa Rica ( Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio," 1976.)

(16) Vivian Epstein-Orlowski, "Family Planning Programs and the Dynamics of Agenda-Building in Costa Rica and Chile", ("Programas de Planificación de la Familia y la Dinámica de la Elaboración de Agendas en Costa Rica y Chile"), en McCoy, ed. Dynamics.

(17) Jack Reynolds, "Costa Rica: Measuring the Demographic Impact of Family Planning Programs," ("Medida e Impacto Demográfico de los Programas de Planificación de la Familia"), Studies in Family Planning IV (Noviembre, 1973), 310-316.

(18) Dirección General de Estadística y Censos, Estadística Vital -1975 (San José, 1977).

(19) Dirección General, Estadística Vital-1975.

(20) Detalles sobre esta discusión pueden encontrarse en Seligson, The Decline of the Yeoman: Agrarian Capitalism and Peasant Insecurity in Costa Rica ( Madison, en imprenta): Seligson, "Agrarian Capitalism and the Transformation of Peasant Society," ("El Capitalismo Agrario y la Transformación de la Sociedad Campesina"), Serie de Estudios Especiales de la Universidad Estatal de

Nueva York, No. 69 (Buffalo, 1975); y Seligson, "Agrarian Policy in Dependent Societies, Costa Rica," ("La Política Agraria en las Sociedades Dependientes, Costa Rica"), Journal of Interamerican Studies and World Affairs XIV (Mayo, 1977). 201-32.

(21) Detalles sobre el desarrollo del programa de Reforma pueden encontrarse en Seligson, Decline capítulo VI; Seligson, y "The Impact of Agrarian Reform A study of Costa Rica," ("El Impacto de la Reforma Agraria Un Estudio sobre Costa Rica"), The Journal of Developing Areas ( en imprenta), y Seligson "La reforma Agraria, En Costa Rica: Evolución de un programa," Estudios Sociales Centro-americanos 19 (Enero- Marzo, 1978).

(22) El estudio incluyó solamente varones por una serie de razones que se relacionan con el hecho de acrecentar al grado máximo el tamaño de la muestra de la población en cuestión. Ver Seligson, "The Peasant and Agrarian Capitalism in Costa Rica," ("El Campesino y el Capitalismo Agrario en Costa Rica"), Ph.D. disertación (Pittsburg, 1974), para más detalles de la muestra proyectada.

(23) Mientras que la pregunta se ha hecho de varias maneras, dos estilos básicos son los más frecuentes. La primera indaga de la persona interpelada que indique cuántos niños constituyen el número ideal. Esta pregunta ha sido criticada porque el contexto socio-económico no se especifica. La segunda forma de interrogatorio, el más favorecido en investigaciones recientes, pregunta sobre el tamaño ideal de la familia para las personas en condiciones socio-económicas similares a las del interpelado. En este tra



bajo se utilizó esta última forma. En la muestra campesina, se le preguntó a la persona encuestada: "En su opinión, ¿cuál es el número de hijos adecuado o ideal que una familia campesina debería tener?" Para la muestra nacional, ya que tanto los campesinos y los que no eran campesinos fueron incluidos, el contexto referencial tuvo que ensancharse para incluir a todas las clases sociales. Se utilizó la siguiente pregunta: "Si una pareja con un nivel económico similar al suyo contrajera matrimonio en este momento, ¿cuántos hijos les recomendaría que tuvieran?" Aún cuando las palabras utilizadas en las dos preguntas son un poco distintas, es improbable que la diferencia tuviera un efecto significativo en las personas interrelatadas. Ambas preguntas se codificaron de la siguiente manera: 0-7 hijos se les dio el código 0-7; 8 o más hijos se codificó como 8.

(24) Miguel Gómez E. y José M. Salazar X., "Opiniones acerca del crecimiento de la población, la planificación familiar y el tamaño ideal de la familia en el Valle Central de Costa Rica," (San José, Oficina de Información de la Casa Presidencial, Unidad de Opinión Pública, 1974).

(25) Deberá notarse que las mujeres reportan un ideal del 2.86 (.11 mayor que el de los varones), indicando con ello que al utilizarse una muestra de sólo ante hombres, que ésto cause sólo un impacto menor en las generalizaciones que se obtienen del total de las conclusiones.

(26) José Emilio Arango G., ed. La empresa comunitaria: una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano

(San José, 1975); Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria, Las empresas asociativas campesinas (Tegucigalpa, 1975),

(27) El covariante de la "zona bananera" se incluyó ( además de la educación, edad y el total del número de hijos ) para así tomar en cuenta también la influencia ecológica que se halla presente en esos asentamientos ( comunal e individual ) que están localizados en las áreas de las grandes plantaciones bananeras. Estas regiones tropicales de tierra baja tienen un promedio mayor de solteros que han abandonado sus casas en otros lugares para ganar los jornales más altos que se pagan en las zonas bananeras, y éstos frecuentemente se caracterizan por prostitución, embriaguez, etc.

(28) Ronald Freedman, Albert I. Hermalin y Ming-Cheng Chang, "Do Statements about Desired Family Size Predict Fertility: The Case of Taiwan 1967-70," ("Predicen la Fertilidad los Postulados Sobre el Tamaño Deseado de la Familia: El Caso de Taiwan 1967-70", Demography XII (agosto, 1975), 407-416.

(29) Miguel Gómez B., Informe de la encuesta de fecundidad en el area metropolitana. (San José, 1968).

(30) Gómez y Salazar.

(31) Se encuentra evidencia adicional de una pregunta similar, localizada en un punto diferente de la entrevista y dice: "¿Están su esposa y Ud. de acuerdo en el número de hijos que desean tener?" Los campesinos que pertenecían a la empresa comunal estaban significativamente más de acuerdo con sus esposas que lo que

estaban los dueños individuales.

(32) La pregunta que se hizo fue: "¿Ha hecho Ud. algo por limitar o espaciar los nacimientos en su familia?"

(33) Mark Rosenberg, "Social Security Policy Making in Costa Rica: A research Report," ("La Elaboración de Políticas del Seguro Social en Costa Rica: Un Reporte de Investigación"), *Latin American Research Review* (en imprenta, 1978).

(34) Aún no se ha llegado a conclusiones definitivas en la investigación sobre el impacto que tienen las pensiones para la vejez del seguro social debido mayormente al problema de alineación múltiple entre el desarrollo nacional (económico y social) y el seguro social. Ver Charles E. Hohm, "Social Security and Fertility: An International Perspective," ("El Seguro Social y la Fecundidad: Una Perspectiva Internacional,") Demography XII (Noviembre, 1975), 622-644, y la contraréplica por William R. Kelley, Phillips Cutright y David Hittle, "Comment: Charles F. Hohm's Social Security and Fertility: An International Perspective," ("Comentario: Charles F. Hohm: El Seguro Social y la Fecundidad: Una perspectiva Internacional:"), Demography XIII (Noviembre, 1976), 531-36. Mientras que el seguro social de la vejes puede que no sea responsable de la reducción de las tasas de fecundidad, probablemente ayuda a que permanezcan esos niveles bajos.