



Población y Salud en Mesoamérica

Hogares costarricenses del siglo XX y XXI: contexto socioeconómico y políticas públicas

Natalia Carballo Murillo

Cómo citar este artículo:

Carballo Murillo, N. (2023). Hogares costarricenses del siglo XX y XXI: contexto socioeconómico y políticas públicas. *Población y Salud en Mesoamérica*, 21(1). <https://doi.org/10.15517/psm.v21i1.53679>



ISSN-1659-0201 <http://ccp.ucr.ac.cr/revista/>

Revista electrónica semestral

[Centro Centroamericano de Población](#)

Universidad de Costa Rica

Hogares costarricenses del siglo XX y XXI: contexto socioeconómico y políticas públicas

Costa Rican households of the 20th and 21st centuries: socioeconomic context and public policies

Natalia Carballo Murillo¹ 

Resumen

El objetivo de este artículo es reconstruir el contexto socioeconómico y las políticas públicas en torno a los hogares costarricenses durante los siglos XX y XXI, por medio de fuentes primarias y secundarias: leyes, planes nacionales de desarrollo y documentos bibliográficos. Para ello, se hizo la lectura detenida de los distintos documentos, identificando el uso de las palabras clave *hogar*, *hogares*, *familia*, *familias* y *jefaturas de hogar*, en su contexto y relación con el texto. Los cambios en el modelo económico, en la forma y en los objetivos del Estado acarrearón un proceso de empobrecimiento. Durante la década de 1990 dicho empobrecimiento trató de contrarrestarse con reformas a los componentes macroesenciales del país, por ejemplo, la reforma del sector salud; mientras tanto, los hogares desarrollaron estrategias para sobrevivir, entre ellas, la deserción del sistema educativo, sobre todo, de la secundaria. Las políticas públicas, desde un enfoque demográfico, evidencian el interés por estudiar los cambios en la fecundidad y los distintos aspectos relacionados. Las leyes analizadas muestran la búsqueda por ayudar a los hogares más pobres; no obstante, supusieron una visión parcializada sobre su resguardo, al ser a los miembros considerados más vulnerables: personas infantiles, adolescentes y mujeres, a quienes se intentaba proteger. En los planes nacionales de desarrollo, la preocupación giraba en torno a los hogares en pobreza, con jefaturas femeninas y de zonas rurales del país.

Palabras clave: Hogares costarricenses, empobrecimiento, política gubernamental.

Abstract

This article aims to reconstruct the socioeconomic context and public policies around Costa Rican households during the 20th and 21st centuries through primary and secondary sources: laws, national development plans, and bibliographic documents. For this, the different documents were carefully read, identifying the use of the keywords *home*, *homes*, *family*, *families*, and *household heads*, in their context and relationship with the text. The change in the economic model, in the form and objectives of the State, implied a process of impoverishment. During the 1990s, this impoverishment tried to be counteracted through reforms to the essential macro components of the country, for example, the health sector reform, while households developed strategies to survive, one of them being the desertion of the educational system, especially from high school. Public policies, from actions with a demographic approach, show interest in studying changes in fertility and the various related aspects. The laws analyzed show the search to help the poorest households; However, they implied a biased view of their protection, as the members were considered the most vulnerable: infants, adolescents, and women, who sought to be protected. In the national development plans, the concern revolved around households in poverty, headed by women and in rural areas of the country.

Keywords: Costa Rican households, Impoverishment, Government Policy.

Recibido: 14 abr, 2023 | Corregido: 13 jun, 2023 | Aceptado: 16 jun, 2023

¹ Universidad de Costa Rica, Sede del Pacífico, COSTA RICA, natalia.carballomurillo@ucr.ac.cr

1. Introducción²

Hablar de hogares es hacer referencia a diversos grupos de personas que conviven en un mismo espacio físico y llevan a cabo tareas para lograr la manutención económica y no económica del grupo (Barquero y Trejos, 2005). Este grupo de personas pueden estar o no ligadas por lazos de parentesco, independientemente de ello, comparten la vivienda (espacio físico), el presupuesto, el consumo, la producción, los servicios, las actividades de la vida cotidiana (Ariza y de Oliveira, 2003) y, en algunos casos, la reproducción biológica (Ariño, 2007).

Los hogares están conformados por familias, las familias pasan por etapas desde su inicio hasta su disolución o transformación en otras familias que establecen otros hogares. Dichas etapas se definen como el ciclo de vida familiar y se deben entender en función del ciclo vital de sus miembros, de la composición, el tamaño y la estructura de las familias en "relación con los condicionantes de su sociedad" (Hareven, 1995, p. 111), sean estos culturales, sociales, económicos o políticos.

En ese sentido, el Estado, por medio del gobierno, es ese ente que busca el bien de los hogares en tanto unidades colectivas donde conviven los miembros del país; pero, al ser una relación dinámica, al tiempo que el Estado/gobierno procura tal objetivo, los hogares lo obligan a pensar y repensar qué se propone, cómo se propone y cómo se lleva a cabo.

Con el fin de aportar al estudio y al diálogo acerca de la relación entre los hogares y el Estado/gobierno a la luz del contexto, el objetivo de este trabajo es reconstruir el escenario socioeconómico y las políticas públicas en torno a los hogares costarricenses, a lo largo del periodo de 1950 a 2015; aunque, en algunos casos, se hará referencia a leyes de finales del siglo XIX. Las políticas públicas se abordan con base en tres aspectos: las acciones desde el campo de la demografía, los planes nacionales de desarrollo y las leyes.

2. Referente teórico

En este ensayo la unidad de análisis son los hogares, y se recurre al conocimiento de la demografía y la metodología de la historia como bases teóricas. La demografía, como disciplina, brinda las herramientas para estudiar la población en su sentido amplio, en sus diferentes dimensiones (temporal, espacial) y temáticas relacionadas (urbanismo, salud, envejecimiento, educación, hogares, entre otras). En ese sentido, se entiende la demografía de manera transversal a los distintos elementos que impactan a las poblaciones, ya sean colectivos (que afectan a la población como un todo), de contexto

² Este trabajo deriva del capítulo 3 de mi tesis doctoral en Demografía Dinámica, sobre las transformaciones de los hogares costarricenses durante el periodo 1985-2015, presentada en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, en el año 2021.

(socioeconómico, cultural o político) o individuales (que entienden a las poblaciones dentro de su especificidad).

Los hogares, como unidad de estudio, atestiguan la relación de los cambios poblaciones con y en el tiempo, de forma transversal y longitudinal. Así, por un lado, la demografía brinda la posibilidad de estudiar los hogares en un momento dado o en una cierta cantidad de años y, por otro, la metodología de la historia permite examinar el pasado a la luz de los contextos.

3. Metodología

Las fuentes de información para el desarrollo de este ensayo se dividen en primarias y secundarias. Para seleccionarlas, se efectuó una búsqueda en las bases de datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica y de la Asamblea Legislativa con las palabras clave *hogar*, *hogares*, *familia*, *familias* y *jefaturas de hogar*. También, se consultaron las leyes, los proyectos de ley o los decretos identificados a raíz de la lectura de otros documentos bibliográficos, luego, se escogieron los relacionados con el tema de hogares y familias dentro del periodo de estudio (siglos XX y XXI).

Se revisaron documentos bibliográficos para reconstruir el contexto socioeconómico y las acciones con un enfoque demográfico, además de los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos de 1979 a 2018. Dichos planes son marcos orientadores de las propuestas de cada gobierno, toman en cuenta diversos aspectos como empleo, justicia, pobreza, seguridad, economía e infraestructura, por mencionar solo algunos. Sin embargo, cada presidente, con su equipo, escoge el enfoque y prioriza los temas a tratar en sus cuatro años de mandato. De cada uno de los planes, se revisaron los apartados referentes a familias y jefaturas de hogar.

Posterior a la lectura detenida de los distintos documentos, con la cual se identificó el uso de las palabras clave en su contexto y relación con el texto, se creó una base de datos indicando la palabra clave y las explicaciones dadas a cada una de ellas y en relación con ellas. A partir de ahí, se articuló la reconstrucción a la luz de los hogares y el influjo de los cambios del contexto socioeconómico. En el caso de las políticas públicas, la reconstrucción se fundamentó en el vínculo entre estas y los hogares y sus miembros.

El apartado de resultados se divide en dos subapartados: 1. La reconstrucción del contexto socioeconómico; 2. Las políticas públicas; a su vez, este último se subdivide en tres: Acciones con un enfoque demográfico; Planes nacionales de desarrollo (PND); Leyes.

4. Resultados

4.1 Contexto socioeconómico

A partir de la década de los cincuenta, Costa Rica experimenta un cambio en el modelo económico y en la forma y las características del Estado. Pasó de ser una economía agroexportadora basada en la exportación de café y banano (concentrada en las regiones alejadas del Valle Central, sobre todo, en la provincia de Limón y ciertos cantones de la provincia de Alajuela) y con un tipo de Estado hacia fuera o liberal, a un modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva con un Estado hacia adentro llamado Estado interventor.

Dicho cambio institucional fue de gran importancia para la economía, ya que el Estado se transformó en un promotor del desarrollo (León, 2012), pero la centralización de actividades mercantiles y empresariales recayó de manera más importante en la Región Central del país, aspecto evidente en la estructura poblacional:

La población rural total aumentó en el período 1950 a 1985 de unas 530 mil personas a 1,4 millones y alcanzó los 1,6 millones para el año 2000. ... Entre 1984 y el 2000, se revirtió la relación población rural-población urbana, que antes de esa época había mostrado una población urbana mayor a la rural. (León, 2012, p. 265)

Así mismo, en la Región Central, la esfera «agropecuaria fue disminuyendo en términos relativos a lo largo de la última mitad del siglo XX» (León, 2012, p. 266); esto es, los trabajadores en agricultura pasaron del 46 % en 1950 a solo un 8 % de la población económicamente activa regional en 2000:

Si bien el sector industrial en esta región aumentó su proporción del empleo de 14 % a 21 % entre 1950 y 2000, fue el sector terciario que agrupa el comercio, servicios, construcción y otros, el que mostró mayor aumento porcentual, pasando de 40 % a 71 % El crecimiento del comercio y de servicios y otros sectores es particularmente notable en todas las regiones periféricas, llegando en el año 2000 en las del Pacífico Norte y Pacífico Central, a superar por mucho al sector agrícola, que 50 años atrás había sido ampliamente predominante (más del 70 % de la PEA empleada) como sector generador de empleo y que en el 2000 aporta menos de 30 % del empleo total. (León, 2012, pp. 267-268)

Las modificaciones en la distribución y el porcentaje de la población económicamente activa, por región y zona, ejemplifican los reajustes estatales e institucionales acaecidos a partir de 1973. El año 1973 antecede al período de la caída del Estado interventor, que inicia con la recesión de mediados de la década de 1970, continúa con la crisis de los dos primeros años de la década de 1980 y culmina en 1985, con la puesta en marcha de los Programas de Ajuste Estructural (PAES) y la nueva estrategia de desarrollo de liberalización económica que se extiende hasta nuestros días.

A partir de 1980, el país adopta a una economía neoliberal que creía y cree en la no intervención del Estado en los asuntos económicos; en consecuencia, desde lo político se impulsó una serie de leyes y

políticas para favorecer el mercado y el comercio, lo cual fue en detrimento de la población, pues resultó en una desmejora paulatina de los principales aspectos sociales.

La recesión de mediados de los años setenta y la crisis económica de 1980 fueron eventos comunes en una coyuntura internacional agravante de la situación financiera, sobre todo, de los países latinoamericanos, así como la solución estandarizada de los ajustes o PAES.

En Costa Rica se pusieron en marcha tres PAES: en 1985, en 1989 y en 1995, estos compartían los objetivos de disminuir los aranceles de las importaciones (entre ellos, de bienes que competirían directamente con productos y productores nacionales); exportar productos no tradicionales; abrir la banca privada; y limitar el gasto y la inversión del Estado. De manera resumida, los tres ajustes acordados con organismos económicos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) buscaban la apertura comercial y al mismo tiempo, reducir la participación del Estado.

El cambio del modelo económico hacia un Estado neoliberal, inaugurado con el establecimiento de dichos planes y sus políticas, produjo la liberalización de la economía y, principalmente, la

restricción efectiva en aquellas áreas donde los efectos no sean inmediatamente perceptibles y donde las fuerzas sociales y políticas opuestas sean relativamente más débiles. Se actúa así sobre dos ámbitos principales: los servicios sociales de salud y educación y la inversión pública. (Vargas, 2007, p. 35)

Esta situación tuvo como consecuencia un estancamiento de los logros anteriores a 1970, el deterioro del sistema de educación pública, de los salarios, de la seguridad social y el empobrecimiento sistemático de la mayoría de la población, como lo explica Pérez (2004), «el principal costo de la crisis de la década del 80 parece haber sido el fracaso en la extensión de la educación media, una carencia que se observa todavía en el año 2000» (p. 273).

En cuanto al sector salud, sus transformaciones llevaron a que en 1984 se creara «una modalidad de aseguramiento para la protección de los pobres, financiada por el Estado, y sobre la base de núcleos familiares» (Picado y Salazar, 2004, p. 318). Dicha modalidad permitió a familias y personas en situación de pobreza afiliarse al seguro de salud, así, se logró aumentar la tasa de aseguramiento en poco más de diez puntos porcentuales para el 2000, del 71,2 % en 1984, al 81,8 % en 2000. Sin embargo, según la cifra aportada por el censo del año 2000, casi una quinta parte de los habitantes del país no está incluida en ninguna de las modalidades de aseguramiento existentes, lo que podría traducirse en obstáculos de ingreso a centros de atención o servicios de cierta complejidad (Picado y Salazar, 2004).

Lo anterior, «implica que un contingente de personas con capacidad económica para contribuir financieramente con el seguro ... evaden o eluden su responsabilidad solidaria con el sistema» (Picado y Salazar, 2004, p. 323). Dicha premisa induce a la discusión que sobre el financiamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social se ha dado en los últimos gobiernos, y que toma especial interés en un momento de problemas financieros e intereses de privatización.

En un país con un mayor porcentaje de hogares con jefatura femenina y en pobreza que aquellos con jefatura masculina, llama la atención cómo «la discrepancia en las tasas de aseguramiento por género se mantiene, pero con una ampliación de la brecha a favor de las mujeres» (Picado y Salazar, 2004, p. 322). En el ámbito cantonal, «la brecha entre el cantón de mayor y el de menor cobertura, descendió.» Pero, «la concentración de pobreza ... está asociado positivamente con la presencia de altas tasas de personas no aseguradas» (Picado y Salazar, 2004, pp. 324-325). En ese sentido, los cantones con índices superiores de pobreza tienen peores tasas de cobertura, es decir, la pobreza acarrea desprotección del sistema de salud pública.

Diez años después, en 1994 se pone en funcionamiento la reforma del sector salud costarricense, enfocando los esfuerzos en mejorar la racionalización y la eficiencia en la asignación de recursos, en línea con los PAES y los préstamos del Banco Mundial, motor del proceso de cambio (Rosero, 2004a). Dicha reforma inició en «áreas periféricas, de menor desarrollo socioeconómico, con una población más dispersa, con menor acceso a servicios y en las cuales los establecimientos de salud son de menor tamaño y menor complejidad» (Rosero, 2004a, p. 304).

La mayor parte de los cambios introducidos tuvieron lugar en el primer nivel de atención, siendo los EBASIS (equipos básicos de atención integral de la salud) una de las piezas claves (Rosero, 2004b), y fue gracias a estos que la reforma logró reducir la brecha en la equidad de asistencia médica (Rosero, 2004a). Sin embargo, se debe discutir sobre el ligero deterioro subyacente a que puestos y centros de salud, que pasaron del Ministerio de Salud a la Caja Costarricense de Seguro Social, dejaron de brindar servicios, aunado a la falta de ampliación de la oferta de especialidades hospitalarias, lo cual, frente al aumento de la población, ha supuesto un deterioro de la atención y la disponibilidad (Rosero, 2004a).

Desde lo propiamente económico, el desarrollo del modelo exportador entre los años 1984 y 1997 enfrentó varios límites, algunos de los cuales se explican en la siguiente cita:

Primero, porque se basa en un oneroso aparato de fomento cuyos costos se materializan en una crisis fiscal estructural y crónica ... y un proceso inflacionario que deteriora el poder adquisitivo de los salarios, el cual resulta, en buena parte, de la devaluación persistente de la moneda. Una segunda razón es la incapacidad de tales actividades de exportación para inducir una modernización y dinamización ... de la economía; ello frena el ascenso en los niveles de vida y contribuye, ... a la concentración del ingreso y la riqueza. (Vargas, 2007, pp. 58-59)

En referencia al empobrecimiento económico de la población, en el caso de los hogares de estratos medios y bajos, esto ha involucrado cambios en sus estrategias de reproducción social y supervivencia. Al respecto, en el censo de 2000 se recogió lo siguiente:

A nivel de todos los hogares, el 36 % representa una o más carencias. Por sexo del jefe del hogar, resultó que el 36 % de los hombres presenta una o más carencias en comparación con el 37 % de las jefas (...) En los hogares con jefes hombres, existe un mayor porcentaje de hogares con carencias

en higiene y saber, mientras que en los hogares con jefas existe un mayor porcentaje con carencias en la dimensión capacidad de consumo. (Sandoval y González, 2004, pp. 97-98)

Según apunta el censo, tal diferencia ocurre debido a que las mujeres «están mayormente localizadas en actividades laborales mal remuneradas y que su poder adquisitivo es más reducido» (Sandoval y González, 2004, p. 103). De igual modo, a nivel cantonal y según el índice de rezago social (IRS)³,

si se compara la situación de los cantones del país en 1984 y al año 2000, se encuentra que son cantones de la frontera norte y zona Atlántica los que descienden más en su posición ... y son los de la Región Central los que ganan más posiciones. El cambio en los indicadores que componen el IRS, muestran ganancias mayores para los cantones del grupo más rezagado, sin embargo, persisten los factores de marginación que les impide acceder al desarrollo igual que los cantones del área central del país. (González, 2004, p. 15)

Es decir, «existe una concentración importante de la pobreza de los hogares ... en cantones agrupables en áreas que podrían denominarse deprimidas, la mayoría de ellas en fronteras, y algunas pocas urbanas» (Gutiérrez, 2004, p. 176).

La crisis de la deuda significó un aumento del nivel de pobreza: la educación como ascenso social y medio para salir de ella sufrió un revés. Las personas en edad de asistir a la secundaria no pudieron hacerlo «porque el país dejó de construir centros educativos por cerca de dos décadas para atenderlas, o porque las presiones económicas ... se lo impidieron» (Gutiérrez, 2004, p. 179). De 1992 a 2000, aproximadamente un 20 % (uno de cada tres) de hogares estaba en situación de pobreza, en tres regiones del país, «los períodos de crecimiento de la pobreza son expresión de los cambios en el ingreso de los hogares» (Gutiérrez, 2004, p. 179).

La realidad descrita en el párrafo anterior llevó a que los hogares, durante las décadas de los ochenta y noventa y como una estrategia para sobrevivir económicamente, no inscribieran a sus hijos en la educación regular, en especial, en la secundaria, con el fin de que más miembros se insertaran en el mercado laboral; tampoco invertían en el mantenimiento de la vivienda. Para el año 2000, un tercio de las personas infantiles y adolescentes entre los 7 y 17 años no asistían a ningún centro educativo, pero sí trabajaban; la mayoría residía en el área metropolitana y la región central, y el 53 %, en áreas rurales dispersas (Pérez, 2004).

Por tanto, es la educación la principal carencia. Dicha carencia podría deberse a la falta de oportunidades, resultado, en algunos casos, de las deficiencias de carácter estructural, infraestructura o inversión de parte del Estado o por los obstáculos en los hogares para enviar a sus miembros a estudiar. En ambos

³ Indicador que busca establecer las diferencias existentes entre los distritos y los cantones del país respecto a los beneficios del desarrollo social, para ello, se identifica su posición relativa, obtenida al comparar un indicador resumen construido con ocho indicadores de variables seleccionadas del Censo de Población y Vivienda y de otras fuentes de información. Su principal objetivo es determinar aquellas áreas geográficas (cantones o distritos) con mayor rezago, que por diferentes razones han obtenido menos beneficios del desarrollo social (González, 2004).

casos, se convierte a largo plazo en un ciclo negativo dentro de los hogares, ya que «cuando los jefes de hogar no tienen educación, las oportunidades de sus hijos son notablemente menores que cuando los jefes han llegado a tener algún nivel de educación» (Pérez, 2004, p. 274).

Finalmente, son los hogares de mayor tamaño los más afectados. Tomando en cuenta el método de necesidades básicas insatisfechas⁴, la composición y el tamaño de la familia, se encontró que los hogares sin carencias estaban conformados en promedio por 3,7 personas, mientras que los hogares con carencias, por 6,5 personas; además, «los hogares con una o más carencias tienen más miembros menores de 12 años y menor número de perceptores» (Méndez y Trejos, 2004, p. 214).

4.2 Políticas públicas

4.2.1 Acciones con un enfoque demográfico

En paralelo a las transformaciones socioeconómicas, y sus implicaciones para los hogares explicadas en los párrafos anteriores, durante la segunda mitad del siglo XX se discutía, desde distintos espacios y áreas de competencia, sobre otros aspectos relacionados con el campo de la demografía y de correspondencia directa con los hogares. Por ejemplo, a partir del momento en que fue evidente la disminución de la fecundidad, se da un interés por conocer el fenómeno, entenderlo y explicarlo desde distintas disciplinas y con diferentes herramientas:

La primera encuesta sobre reproducción en el área metropolitana se realizó en 1964, y en 1969 la primera del área rural. También se realizaron: la Encuesta Nacional de Fecundidad de 1976, la Encuesta de Prevalencia Anticonceptiva de 1981, la Encuesta de Fecundidad y Salud de 1986 y la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva de 1993. (Carballo, 2020, p. 212)

Asimismo, se llevaron a cabo los Seminarios Nacionales de Demografía auspiciados por la Dirección General de Estadísticas y Censos. Fueron celebrados nueve seminarios en total, en los años 1957, 1958, 1961, 1968, 1970, 1976, 1979, 1983 y 1984.

A través de la presentación de trabajos sobre población, se buscó discutir e intercambiar ideas sobre el estado demográfico del país y su interrelación con el desarrollo económico y social (Dirección General de Estadística y Censo, 1970). También, se crearon asociaciones, oficinas y centros relacionados con el Programa de Planificación Familiar (PPF). Un año después, las actividades de planificación familiar y suministros de anticonceptivos se extendieron a todos los centros médicos del país (González, 1985).

Hubo tres actores importantes: las organizaciones internacionales, las organizaciones y los ministerios nacionales, y la población sobre la cual se aplicaron las medidas y el Programa de Planificación Familiar:

Las organizaciones estatales creadas con objetivos en materia de población fueron: la Asociación Demográfica Costarricense (ADC, 1966), la Oficina de Población (OP; 1967), el Centro de

⁴ Consiste en identificar los hogares que sufren alguna carencia básica. Para hacerlo, se definieron cuatro dimensiones o macronecesidades: acceso a albergue digno, acceso a una vida saludable, acceso al conocimiento y acceso a otros bienes y servicios (Méndez y Trejos, 2004).

Orientación Familiar (1967), Centro de Integración Familiar (1970) y el Centro de Estudios Sociales y de la Población (1967). Los Ministerios del Estado vinculados de manera directa con la planificación familiar fueron el Ministerio de Salud y el de Educación. Es importante resaltar que mucho del discurso de ambos pasaba por el bienestar de la familia y la educación sexual. (Carballo, 2020, p. 213)

En ese sentido, se propuso la creación de un organismo coordinador de las actividades clínicas, educativas y de investigación en planificación familiar y educación sexual, con lo cual surge la Comisión Nacional de Población (CONAPO) el 30 de noviembre de 1968 (González, 1985). Todo este proceso culminaría con la puesta en marcha del PPF en 1970. A pesar del nombre del programa y sus «múltiples actividades que van desde la educación sexual y la consejería matrimonial hasta la investigación demográfica» (Rosero, 1978, p. 18), sus objetivos tenían un fuerte componente médico-clínico.

Todo lo anterior tuvo efectos en los distintos indicadores demográficos, consecuentemente, en el acceso y la distribución de los métodos anticonceptivos, y en la educación sexual y familiar para las décadas en estudio.

4.2.2 Planes nacionales de desarrollo

En este contexto, es importante el abordaje en los planes nacionales de desarrollo de las familias, por medio de la mención a aquellas con jefaturas femeninas. En el plan de desarrollo 1979-1982 hay preocupación por las familias en condición de pobreza, ubicadas en zonas rurales por encima de las urbanas, más afectadas por el desempleo y subempleo, con una mayor cantidad de personas menores de 15 o mayores de 65 años, con bajos niveles educativos y poca participación en el proceso político (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, 1980). Reconocida como la institución base de la sociedad, se hace referencia a la desintegración de la familia y a los cambios en la sociedad que repercuten directamente sobre ella.

En el apartado Mujer del Plan de Desarrollo 1986-1990, es evidente el interés en la población femenina, en luchar contra la desigualdad de oportunidades (laborales, educativas y culturales) y por su integración en la vida social, económica y política del país. Subyace en los proyectos propuestos en el plan de desarrollo una visión de la mujer en función de su familia y, en algunos casos, de su comunidad. Se mencionan las mujeres jefas de hogar en el resumen del plan, apartado de Empleo, como en la cita siguiente: «se pondrá énfasis en la generación de puestos de trabajo en las regiones periféricas del país y en la colocación de las personas pertenecientes a los grupos más vulnerables» (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 1987, p. 23), entre ellos, las mujeres jefas de hogar.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 y hasta el plan 2011-2014, las mujeres jefas de hogar son identificadas en situación vulnerable, caracterizadas por pobreza, desempleo y subempleo, otras veces vistas desde un enfoque de desigualdad de género e, incluso, en el Plan de Desarrollo 2011-2014 se habla de la feminización de la pobreza. Por ende, se plantearon medidas dirigidas a solventar dichas problemáticas en materia laboral, educativa, de desigualdad cultural, política y social.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 revela el contexto de demanda de *nuevas* visiones de las familias, así como de la sexualidad y su forma de vivirla, tanto en el ámbito público como en el privado, con un enfoque de defensa de los Derechos Humanos de toda la población, remitiéndose a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el tema de la Fecundación in Vitro (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014).

En términos económicos, se explica cómo el desempleo interfiere con la capacidad de consumo familiar, poniéndose en duda la efectividad de los programas «caracterizados ... por esquemas de capacitación y formación profesional para una población con bases académicas insuficientes y que viven en un entorno familiar, social y cultural negativo» (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, p. 98) y, de esta manera, se trae a la mesa el tema del abordaje multistitucional.

Como es de esperar, hay mención a las familias pobres y a aquellas con jefaturas femeninas y en extrema pobreza. Las primeras se mencionan en relación con la discapacidad, pues presentan mayores desventajas económicas y sociales con respecto a otras (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014). Pero también confluye una preocupación por las familias de clase media, debido a su poca capacidad de ahorro y liquidez, lo cual les impide endeudarse y optar por una vivienda propia. En esa línea, hay una visión más general de las familias y sus particularidades, por lo que se sugiere abordarlas de una manera integral y multisectorial.

4.2.3 Leyes

Si se habla de políticas públicas relacionadas con los hogares, 1994 es un año significativo. Fue declarado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de la Familia, también se celebra la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo o Conferencia de El Cairo. Para 1993,

el comité de expertos gubernamentales de países en desarrollo miembros de la CEPAL hace una propuesta regional para la elaboración de líneas de acción en favor de familias de América Latina y el Caribe presentada a la Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe Preparatoria del Año Internacional de la Familia, propone un área de acción sobre Familia y Políticas Públicas que dice, entre otras:

- Analizar la consideración de las familias en la formulación de las políticas públicas.
- Evaluar y promover la inclusión de las familias como grupo objetivo de políticas.
- Impulsar el desarrollo de políticas que consideren a la familia como unidad de acción. (Molina, 2004, p. 72)⁵

Asimismo, se celebra en Viena «la Reunión de Expertos sobre las consecuencias sociales del crecimiento de la población y el cambio de las condiciones sociales, con especial atención a la familia», instando «a

⁵ Como representante de Costa Rica asistió Ana Mercedes Brealey, asesora social del Ministerio de Planificación Nacional, y como miembros de la delegación, Leda Beirute, Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad de Costa Rica, y Marina Salas Dobles.

los gobiernos a elaborar políticas de familia encaminadas al fortalecimiento de la capacidad de la familia para realizar dichas funciones» (Molina, 2004, p. 73); tales funciones corresponden a la procreación y la socialización.

Mientras tanto, en Costa Rica se llevó a cabo el tercer⁶ Encuentro de Primeras Damas por la Familia. El propósito de esta reunión fue diseñar un programa conjunto en beneficio de la familia, así como estrategias con miras a la celebración del Año Internacional de la Familia (Redacción El Tiempo, 1993).

A pesar de lo anterior, la referencia a leyes en materia de hogares hace devolver la mirada dos siglos atrás. Desde el siglo XIX se han promulgado leyes relacionadas con las familias costarricenses: en el Código Civil de 1888 se estableció el divorcio y un sistema de participación mixto en la distribución de bienes del matrimonio; en 1916, la Ley de Pensiones Alimenticias; en 1934, la Ley de Adopción; en los artículos 51, 52 y 53 de la Constitución Política de 1949, se alude a la familia y el matrimonio⁷; en 1973 se aprueba el Código de Familia; en 1996, la Ley contra la Violencia Doméstica, la Ley de Pensiones Alimenticias y la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia⁸; y en 1998, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Benavides, s.f.). Los efectos de estas leyes se han podido constatar a lo largo de los años, sin embargo, la crisis fiscal y el endeudamiento de las últimas décadas ponen en riesgo los alcances obtenidos, por el desfinanciamiento de las instituciones encargadas de hacerlas cumplir.

El primer artículo del Código de Familia establece la obligatoriedad del Estado de proteger a la familia. En sus siete títulos regula el matrimonio, la paternidad y la filiación, la autoridad paternal o patria potestad, los alimentos, la tutela, la curatela y la unión de hecho. De tal manera, en 1992 se crean los Hogares Comunitarios,

ideados como pequeñas guarderías comunales creadas para apoyar a las madres que trabajan y no encuentran donde dejar sus hijos, pretenden estimular que aquellas madres que aún no se encuentran incorporadas al mundo laboral, puedan hacerlo al resolver el problema de cuidado de sus hijos pequeños. (Molina, 2004, p. 89)

⁶ El segundo encuentro tuvo lugar en Cartagena en 1992.

⁷ ARTÍCULO 51.- La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido. ARTÍCULO 52.- El matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges.

ARTÍCULO 53.- Los padres tienen con sus hijos habidos fuera del matrimonio las mismas obligaciones que con los nacidos en él. Toda persona tiene derecho a saber quiénes son sus padres, conforme a la ley.

Tomado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC

⁸ La Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia N.º 7648 de 1996 deroga en su totalidad la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia N.º 3286 de 1964.

Dichos centros también responden a una preocupación por las personas infantiles entre cero y siete años. Con respecto a la niñez, la Ley del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) de 1996⁹ da la potestad a dicha institución de ser la «rectora en materia de infancia, adolescencia y familia» (Asamblea Legislativa, 1996, art. 2). Esta ley concibe la relación intrínseca e inseparable de la niñez, la adolescencia y la familia, al ser «su fin primordial proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad» (Asamblea Legislativa, 1996, art. 1).

La ley concibe una estructura familiar con la presencia de hijos, lo anterior queda claro en el principio c): «la protección a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, por ser el medio idóneo para el desarrollo integral del ser humano» (Asamblea Legislativa, 1996), y en los fines se recalca:

d) Garantizar a las personas menores de edad el derecho de crecer y desarrollarse en el seno de una familia, sea biológica o adoptiva

ñ) Impulsar programas de capacitación y formación para los padres de familia, sobre sus responsabilidades y deberes, así como propiciar con otras instituciones, programas y actividades que inculquen y reafirmen la práctica de valores espirituales, morales, sociales y familiares. (Asamblea Legislativa, 1996, art. 3).

Así pues, el PANI tiene como fin «dictar e implementar en coordinación con la sociedad civil y las instituciones estatales, las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia» (Asamblea Legislativa, 1996, art. 3), y entre sus atribuciones se encuentra «gestionar la actualización y promulgación de las leyes necesarias para el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia» (Asamblea Legislativa, 1996, art. 4). En la actualidad, su función se ha concretado en velar por el bienestar de los niños y las niñas en condición de abandono y violencia; se encarga de atender denuncias de ese tipo, aunque ha sido aquejada por la falta de presupuesto y personal.

Sobre la relación entre mujer y familia, en 1974 se crea la Oficina de Programas para la Mujer y la Familia del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes; en 1976 le otorgan fundamento legal mediante el decreto ejecutivo N.º 5991. En ese mismo año, la Asamblea Legislativa aprueba la ley N.º 5988, dando origen al Centro Nacional para el Mejoramiento de la Mujer y la Familia (Instituto Nacional de las Mujeres, 2011). Dentro de sus atribuciones, se citan:

a) Formular y adoptar programas de educación que deparen a la mujer, en beneficio propio y de la familia, educación básica y elemental que le permita aprovechar etapas formativas posteriores y no ser un factor de desculturización en el ámbito familiar.

b) Formular y adoptar programas de formación para el adiestramiento de la mujer en actividades ajenas al hogar, industrias caseras u otras labores, en que aprovechen sus capacidades a plenitud, las desarrollen y especialicen en provecho suyo, de la familia y de la comunidad.

⁹ Ver:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41328&nValor3=90237¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=1&strSim=simp

c) Formular y adoptar programas de desarrollo familiar que permitan el mejoramiento de la familia y su mejor adaptación social, de modo que, en las labores del compañero y de los hijos, la mujer sea un agente de cooperación y ayuda mutua en el más amplio sentido. (Asamblea Legislativa, 1976, p. 1)

La ley N.º 7026 de 1986 reformuló el título y el texto de la ley anterior de manera íntegra y, más adelante, fue derogada por el artículo 28 de la ley N.º 7801 de 1998 con la que se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). El surgimiento del INAMU rompe con la visión de la mujer en función de la familia y la estructura productiva, y da un carácter más integral al abordaje de sus problemas, institucionalmente y en sintonía con las demás instancias, como se puede ver en los fines:

a) Formular e impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género, en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales.

b) Proteger los derechos de la mujer consagrados tanto en declaraciones, convenciones y tratados internacionales como en el ordenamiento jurídico costarricense; promover la igualdad entre los géneros y propiciar acciones tendientes a mejorar la situación de la mujer.

c) Coordinar y vigilar que las instituciones públicas establezcan y ejecuten las políticas nacionales, sociales y de desarrollo humano, así como las acciones sectoriales e institucionales de la política nacional para la igualdad y equidad de género.

d) Propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos, en condiciones de igualdad y equidad con los hombres. (Asamblea Legislativa, 1998b)

Los párrafos anteriores muestran las leyes puestas en marcha, relacionadas con los hogares y las familias costarricenses. Excluyendo el Código de Familia y el artículo de la Constitución Política, las demás leyes exponen cómo el cuidado de la familia se canaliza hacia sus miembros más vulnerables, infantes y mujeres, sobre todo, hacia las jefas de hogar. Para 1991 había cincuenta y tres programas sociales dirigidos a la familia o sus miembros, distribuidos en diecisiete instituciones gubernamentales distintas. El enfoque del programa dependía del ámbito de competencia de la entidad.

5. Conclusiones

El período en estudio coincide con el paso del modelo económico y la forma del Estado, de una economía de un Estado interventor o benefactor, a un Estado con un enfoque económico neoliberal que se ha ido recrudeciendo con los años. Ese cambio en la forma y los objetivos estatales conllevó un proceso de empobrecimiento de los hogares -especialmente, los ubicados en las zonas fronterizas y alejadas del Valle Central (Región Central)-, que durante la década de los noventa trató de

contrarrestarse por medio de reformas a los componentes macroesenciales del país. Por ejemplo, la reforma del sector salud, centrada en llegar a los sectores más empobrecidos y vulnerables. A partir de dicho contexto, en los hogares se desarrollaron estrategias de sobrevivencia, la principal consistió (según los autores consultados) en la deserción del sistema educativo, sobre todo, de la secundaria.

Con respecto a las políticas públicas desde las acciones con un enfoque demográfico, se evidenció el interés por estudiar el comportamiento de la fecundidad y los distintos aspectos relacionados con la conformación de los hogares, muestra de ello fueron las encuestas llevadas a cabo de 1964 a 1993, los Seminarios Nacionales de Demografía, con representantes de diversos sectores y organizaciones, y la puesta en marcha del Programa de Planificación Familiar, con un enfoque en el componente educativo.

De acuerdo con la revisión de los planes nacionales de desarrollo, se priorizaron los hogares en estado de pobreza, con jefaturas femeninas y de zonas rurales del país. Pero, no fue hasta el PND 2015-2018 que se manifestaron formas *más actuales* de conceptualizar las familias y la sexualidad, así como una preocupación ya no solo de los hogares en condiciones de pobreza, sino de los clasificados como clase media.

A nivel internacional, en la primera mitad de la década de los noventa hay un interés por abordar a la familia desde las políticas públicas en su nexo con otras transformaciones demográficas suscitadas durante la segunda mitad del siglo XX. En Costa Rica, durante dicha década, se dieron leyes sobre la violencia doméstica, el Código de la Niñez y la Adolescencia, y las actuales leyes sobre la pensión alimenticia y el Patronato Nacional de la Infancia. Con todo, las políticas públicas entendidas como leyes relacionadas con los hogares aparecieron desde la primera mitad del siglo XX; la radiografía, además de lo mencionado para la década de los noventa, muestra la reglamentación jurídica de aspectos como distribución de bienes, pensión alimenticia y adopción en esa primera parte del siglo.

Las leyes y los planes nacionales de desarrollo descritos buscaban ayudar a los hogares en mayor riesgo socioeconómico, apoyándolos con iniciativas como los Hogares Comunitarios. No obstante, supusieron una visión parcializada sobre el resguardo de las familias, pues no las protegían en su totalidad o complejidad al considerar como miembros más vulnerables a infantes, adolescentes y mujeres.

Finalmente, la relación entre Estado/gobierno y hogares, a la luz del contexto socioeconómico y de las políticas públicas expuestas, ha sido contradictoria, parcializada e insuficiente. Contradictoria, porque al mismo tiempo que se llevan a cabo políticas económicas con implicaciones en el modelo económico del país, se ejecutan acciones para contrarrestar sus consecuencias; parcializada, porque los esfuerzos mayormente se han enfocado en hogares en situación de pobreza; pero insuficiente, porque los hogares ponen en marcha sus propias estrategias, que, en el caso de los hogares más afectados, compromete su reproducción futura.

6. Referencias

- Ariño, M. (2007). Familias tradicionales, nuevas familias. En S. Torrado (Comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario* (pp. 255–284). Edhasa.
- Ariza, M., y de Oliveira, O. (2003). Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica. En C. Wainerman (Comp.), *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones* (pp. 19-54). Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Asamblea Legislativa. (1996, 09 de diciembre). *Ley N° 7648. Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia*.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=41328&strTipM=TC.
- Asamblea Legislativa. (1976, 11 de noviembre). *Ley N° 5988. Ley de Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia*.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=5988
- Asamblea Legislativa. (1998a, 24 de abril). *Ley N° 7769. Atención a las mujeres en condiciones de pobreza*.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=30466&nValor3=65715&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa. (1998b, 30 de abril). *Ley N° 7801. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=28787&nValor3=0&strTipM=TC
- Barquero, J., y Trejos, J. D. (2005). Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica, 1987-2002. En R. Chinchilla (Ed.), *Población y salud en Mesoamérica* (pp. 323–357). Centro Centroamericano de Población.
- Benavides, D. (s.f.). *Acercamiento al Derecho de Familia y al sistema judicial de familia de Costa Rica*. Sala segunda.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ2JGGIJvzAhX5SjABHU3eD0QQFnoECAYQAO&url=https%3A%2F%2Fsalasegunda.poderjudicial.go.cr%2Frevista%2FRevista_N4%2Fcontenido%2FPDFs%2F7.pdf&usg=AOvVaw0u3IBb27phOpT7N6O3Qmvy

- Carballo, N. (2020). Una propuesta conceptual-teórica para entender las medidas en materia de población en Costa Rica. Segunda mitad del siglo XX. *Revista de Ciencias Sociales*, 172. <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i172.49944>
- Dirección General de Estadística y Censo. (1970). *Informe: Quinto Seminario Nacional de Demografía. Centro Centroamericano de Población*. https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/seminarios/seminario_5/index.htm
- González, M. E. (2004). Índice de rezago social. En L. Rosero (Ed.), *Costa Rica a la luz del censo del 2000* (pp. 3-27). Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- González, M. L. (1985). *El origen y desarrollo de Planificación Familiar y el Estado: Caso de Costa Rica*. Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez, M. (2004). Exploración de datos censales sobre pobreza aproximada según necesidades básicas insatisfechas (NBI), en la Costa Rica actual. En L. Rosero (Ed.), *Costa Rica a la luz del censo del 2000* (pp. 175-203). Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Hareven, T. (1995). Historia de la familia y la complejidad del cambio social. *Revista de Demografía Histórica-Journal of Iberoamerican Population Studies*, 13(1), 99-149.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2011). *Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres y Reglamento de integración y funcionamiento del Foro de las mujeres del Instituto Nacional de las Mujeres*. Instituto Nacional de las Mujeres.
- León, J. (2012). *Historia económica de Costa Rica en el Siglo XX*. Universidad de Costa Rica, IICE, CIHAC.
- Méndez, F., y Trejos, J. D. (2004). Costa Rica: Un mapa de carencias críticas para el año 2000. En L. Rosero (Ed.), *Costa Rica a la luz del censo del 2000* (pp. 205-233). Centro Centroamericano de Población.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (1987). *Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990: Resumen*.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*.
- Molina, E. (2004). *Las políticas públicas en torno a la familia en Costa Rica, en el contexto de la crisis del Estado Social 1990-2002* [Tesis de maestría inédita]. Universidad de Costa Rica.
- Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. (1980). *Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982: Gregorio José Ramírez*.
- Pérez, H. (2004). Educación, capital humano y movilidad social en Costa Rica. Un primer análisis de los datos del censo de 2000. En L. Rosero (Ed.), *Costa Rica a la luz del censo del 2000* (pp. 271-285). Centro Centroamericano de Población.

- Picado, G., y Salazar, V. (2004). Análisis de la cobertura del seguro de salud a partir del censo de población 2000. En L. Rosero (Ed.), *Costa Rica a la luz del censo del 2000* (pp. 315-337). Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Redacción El Tiempo. (1993, 07 de septiembre). Reunión de Primeras Damas en Costa Rica. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-215552>
- Rosero, L. (1978). *Impacto del programa oficial de planificación familiar en la fecundidad, Costa Rica, 1960-1982*. Comité Nacional de Población. Unidad de Planificación y Evaluación.
- Rosero, L. (2004a). Acceso y disponibilidad de servicios de salud en Costa Rica 2000. En L. Rosero (Ed.), *Costa Rica a la luz del censo del 2000* (pp. 287-314). Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Rosero, L. (2004b). Evaluación del impacto de la reforma del sector de la salud en Costa Rica mediante un estudio cuasiexperimental. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health*, 15(2), 94-103.
- Sandoval, I., y González, L. (2004). La composición de los hogares costarricenses en los censos de 1984 y 2000: Un análisis desde las jefaturas femeninas y masculinas. En L. Rosero (Ed.), *Costa Rica a la luz del censo del 2000* (pp. 87-116). Centro Centroamericano de Población.
- Vargas, L. P. (2007). *La estrategia de liberación económica, período 1980-2000*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

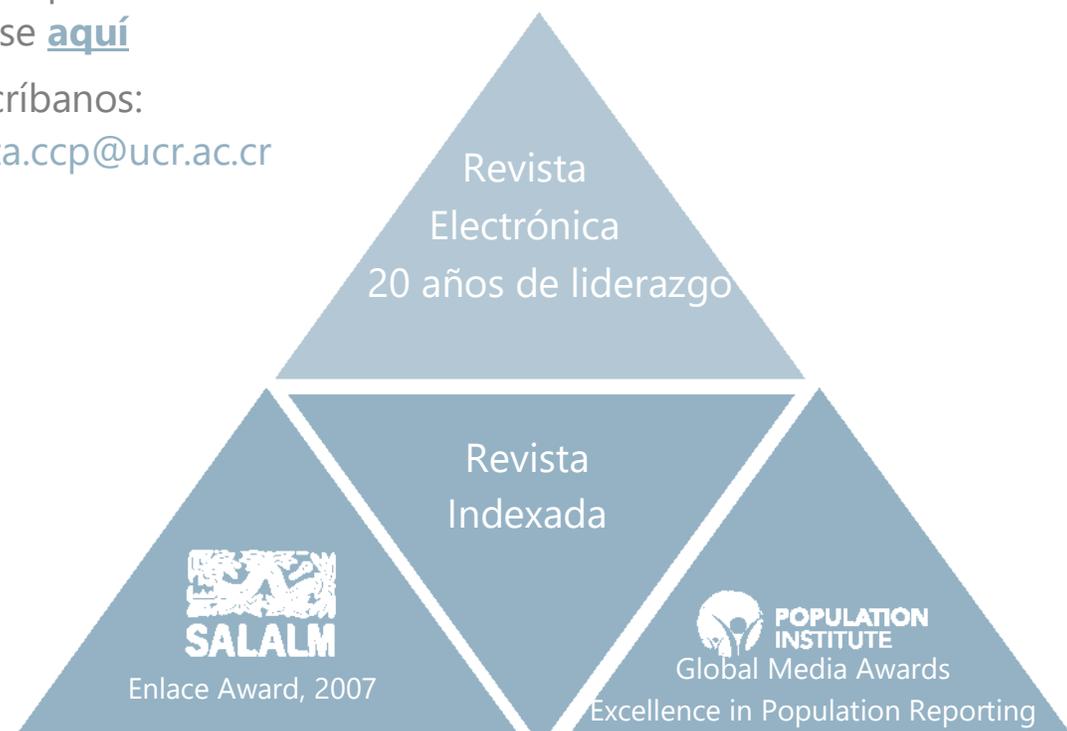
Población y Salud en Mesoamérica

¿Quiere publicar en la revista?

Ingresa [aquí](#)

O escribanos:

revista.ccp@ucr.ac.cr



Población y Salud en Mesoamérica (PSM) es la revista electrónica que cambió el paradigma en el área de las publicaciones científicas electrónicas de la UCR. Logros tales como haber sido la primera en obtener sello editorial como revista electrónica la posicionan como una de las más visionarias.

Revista PSM es la letra delta mayúscula, el cambio y el futuro.

Indexada en los catálogos más prestigiosos. Para conocer la lista completa de índices, ingrese [aquí](#).



Scopus®



DOAJ

latindex



Dialnet



Revista Población y Salud en Mesoamérica -

Centro Centroamericano de Población
Universidad de Costa Rica

