

TRABAJO, FUERZA LABORAL Y POLITICA EDUCACIONAL EN COSTA RICA: ALGUNOS PARALELISMOS DURANTE LA FORMACION DE LA ECONOMIA AGROEXPORTADORA

Róger Churnside

"... Tenemos la firme convicción de que la Escuela, de continuar como actualmente va, constituye un mal gravísimo... Carecemos, como pueblo, de tres virtudes cardinales: la inventiva, el espíritu de empresa y la confianza en nosotros mismos... La escuela de nuestro país... debe aspirar a estimular (dichas virtudes). En la escuela debemos aprender para la vida y para adquirir poder; no para cumplir programas ni para rendir exámenes."

Joaquín García Monge
Roberto Brenes Mesén
1908

Introducción

La educación es un componente -así como un mecanismo- fundamental de la formación y reproducción de la fuerza de trabajo. Si aceptamos como obvia o al menos cierta esa afirmación, entonces esperaríamos extender y mejorar nuestro entendimiento del fenómeno educativo en Costa Rica si examinamos el desarrollo del sistema y los programas educacionales en relación más explícita con la evolución del trabajo y la fuerza laboral.

En el presente estudio realizamos una primera aproximación a ese tratamiento. Más específicamente, describimos los movimientos en dos conjuntos de variables -uno relacionado con el trabajo y la fuerza laboral, y el otro referido a la educación- que permiten apreciar posibles correlaciones entre ellos y formular algunas hipótesis sobre sus procesos de interacción. Enfocamos tales variables y fenómenos en el período de formación del capitalismo agroexportador (digamos entre los 1830's y 1940's) porque

engloba una sucesión de cambios definidos y fundamentales en ambos conjuntos, que permiten discurrir con mayor claridad sobre el tema que nos interesa; dichos cambios son la sustitución del trabajo independiente por el trabajo asalariado y la consolidación del sistema nacional de educación.

Dividimos el estudio en cuatro secciones. En la primera hacemos una descripción de la evolución en la organización de la producción y la correspondiente composición global de ocupaciones de la población registrada como activa. La segunda sección se refiere a varios grupos ocupacionales específicos para ilustrar los mecanismos y procesos conducentes a los resultados generales observados en la primera sección. En tercer lugar, describimos algunos rasgos de la formación y consolidación del sistema nacional de educación. Finalmente esbozamos una posible explicación o interpretación de ciertos paralelismos observados en los indicadores sobre trabajo, fuerza laboral y educación.

1. Cambios en la Organización de la Producción y en la Composición de Ocupaciones

Entre sendos primeros tercios de los siglos 19 y 20, en Costa Rica sucedió la transición *desde* a) un sistema de producción descentralizado y autosuficiente, basado en pequeñas unidades familiares independientes, *hasta* b) otro sistema en que un bajo número de empresas grandes controlaba las principales decisiones económicas y el esfuerzo productivo del país se orientaba principalmente hacia dos mercancías agrícolas destinadas al mercado internacional. Ello se observa en el desplazamiento de la finca bajo el mando del campesino, por la hacienda, el beneficio, el ferrocarril y la plantación, como órganos principales de la vida económica nacional.¹ Y es de fundamental importancia mantener en mente esas y otras unidades sociales de organización del trabajo, porque es precisamente en ellas donde, como indican Veblen y Leibenstein, se almacena, se articula y se transmite la mayor parte de los conocimientos prácticos sobre producción y circulación de bienes económicos -conocimientos que son absorbidos y ampliados por cada trabajador individual al ejecutar las tareas que le son asignadas dentro de la unidad.² De allí que, al clasificar los trabajadores según las categorías de ocupaciones que desempeñan en dichas unidades, es posible identificar la distribución de aptitudes, habilidades y conocimientos que contribuían a reproducir o fortalecer en la fuerza laboral.

En 1864 se llevó a cabo el primer censo moderno de la población costarricense. Para antes de ese año no se dispone de datos cuantitativos científicamente recopilados sobre ocupaciones en el país como un todo. Pero sabemos que la diferenciación de actividades laborales había avanzado

rápidamente en el segundo tercio del siglo 19 bajo el impulso de la naciente industria cafetalera. Este proceso se observa en varios aspectos:

— El sistema de transporte por carretas, caballos y mulas impulsó la expansión de actividades económicas secundarias como construcción de carretas y sus componentes, producción de monturas, cabeceras, mecates y demás implementos. Estas actividades, a su vez, estimularon otras de tipo primario en el área de agricultura y ganadería. El sistema también favoreció el crecimiento de ocupaciones terciarias relacionadas con hospedaje y vigilancia en la ruta entre San José y Puntarenas. La formación de tales conexiones “hacia atrás” y “hacia adelante” en el sistema económico bajo el impulso de la industria cafetalera han sido señaladas por Hirschman como características esenciales del proceso de desarrollo;³ mientras José L. Vega, más enfático aún, ha calificado el proceso como “revolucionario” en cuanto a sus efectos sobre la estructura ocupacional del período.⁴

— Las divisas obtenidas de la exportación de café permitieron importar instrumentos y equipo agrícolas de tipo metálico (palos, picos, arados, hachas, machetes) en sustitución de los de madera, que predominaron en las primeras décadas del siglo.⁵ Así se incrementó la productividad tanto del café como de otros artículos agrícolas. Y, simultáneamente, esas actividades comerciales contribuyeron a diferenciar aún más las ocupaciones: a nivel de mayoreo se intensificó la separación entre exportadores e importadores;⁶ mientras en el comercio al detalle aparecieron vendedores de todas las extracciones sociales y edades.⁷

— Los nuevos contactos culturales (primero con Chile y luego con Europa) que emergieron de ese comercio fueron vehículos de transmisión de nuevos gustos, estilos de vivienda, edificios en general, vestido, alimentos y bebidas; los cuales atrajeron servicios en construcción, carpintería, ebanistería, albañilería, sastrería, sombrerería, hostería.⁸

— La nueva técnica de “beneficio húmedo”, aun cuando debilitó el crecimiento del empleo, contribuyó a diferenciar las ocupaciones al introducir puestos relacionados con la operación y mantenimiento de máquinas.⁹

— Finalmente, el crecimiento económico derivado del café atrajo inmigrantes chilenos, españoles, ingleses, alemanes, norteamericanos. Y, aunque sus números eran bajos en relación con la población total,¹⁰ trajeron importantes calificaciones profesionales (v.g. ingeniería, medicina, educación) que eran muy escasas o inexistentes del todo en la fuerza laboral costarricense.¹¹

Ello explica por qué el censo de 1864 -en agudo contraste con la mayor parte de la primera mitad del siglo- reveló un proceso de diferenciación

laboral que permitió distinguir 200 clases de ocupación entre los 58.000 habitantes económicamente activos. El 50% de la población activa realizaba tareas agrícolas principalmente; la cuarta parte se ocupaba en forma predominante con actividades industriales o manufactureras de tipo casero e independiente; un quinto proveía servicios domésticos y personales; y el restante 5% estaba formado por funcionarios públicos, médicos, abogados, ingenieros, eclesiásticos, maestros, comerciantes (véase cuadro número 1). Dos terceras partes de la población activa eran varones, los cuales constituían la mayoría en todas las clases ocupacionales exceptuando la de servicios domésticos y ciertas industrias caseras (producción de jabón, dulces, cigarros, pan). Entre los 28.000 habitantes cuya actividad económica principal era la agricultura, la mitad estaba formada por personas que trabajan en su propiedad o presumiblemente, en la de familiares inmediatos, formando parte de la misma unidad de subsistencia; y la otra mitad laboraba en calidad de empleados jornaleros por lo menos a tiempo parcial.¹² Lo que más resalta en la distribución de la población activa es que las ocupaciones remuneradas por jornales constituían una clara minoría en 1864, aunque no se le podía considerar insignificante: 12% de la población total; 26% de la población activa; y 33% de los varones activos. Pero conviene tomar en cuenta que ese sector no dependía totalmente de jornales. Se informó que la mayoría poseía su propia parcela con sembrados y animales; así que los jornales eran, para muchos, una fuente complementaria -si no puramente suplementaria- de ingresos; lo cual facilitaba su movilidad de un empleo a otro.¹³

A partir de 1864 es posible apreciar cuantitativamente los cambios en la distribución de ocupaciones hasta mediados del presente siglo, mediante los censos de 1883, 1892, 1927 y 1950. Esas investigaciones -especialmente las de 1883 y 1892- tienen varias limitaciones que hemos discutido en otro contexto.¹⁴ Pero no creemos que reversan o deforman irreparablemente la tendencia del fenómeno bajo estudio; meramente parecen nublar el perfil del mismo en cada fecha y debilitan la apreciación de la intensidad de sus movimientos en el tiempo. Así, los cambios en la distribución de ocupaciones entre 1864 y 1950 se muestran en cuadros 1, 2, 3, y nos permitimos resaltar los siguientes:

- Hay un incremento sostenido en el porcentaje de jornaleros. Puesto que los patronos suelen centralizar la toma de decisiones en su propia persona y en sus delegados inmediatos, asignando tareas operativas o dependientes a la gran mayoría de sus empleados, dicha tendencia implica que decreció el número relativo de trabajadores que ejercían *funciones propiamente empresariales*, tales como: identificación de necesidades y deseos; formulación de objetivos para satisfacer los mismos; diseño de mecanismos sociales y organizaciones para perseguir dichos objetivos y oportunidades; atracción y movilización de los medios de producción requeridos; impresión de defini-

ciones en situaciones ambiguas, eliminando incertidumbres que paralizarían la actividad. Asimismo la tendencia limitaba la participación en *funciones gerenciales*, relacionadas con supervisión de operaciones en procura de eficacia y eficiencia, cumplimiento de contratos, determinación del nivel de producción ante la demanda prevista, fijación de precios.¹⁵ Desde el punto de vista técnico, lo anterior también significa que disminuyó el porcentaje de trabajadores que desempeñaban *tareas intelectuales o mentales* -de mayor contenido discrecional- requeridas para diseñar y planificar la producción y comercialización de bienes; mientras aumentó el de trabajadores cada vez más especializados en *ejecución de instrucciones y de operaciones* manuales de menor contenido discrecional y mayores elementos prescritos.

- A partir de 1864, las actividades primarias no sólo continuaron absorbiendo la mayoría de los trabajadores, sino que incrementaron su participación en forma considerable por lo menos hasta 1927 (cuadro 2). Ello indica que el ejercicio de habilidades productivas estaba anclado -predominante y crecientemente- en tareas agrícolas. Estas contenían pocas oportunidades para aprendizaje de nuevos conocimientos y desarrollo de nuevas habilidades productivas en relación con aquellos que se acumularon hasta fines del período colonial y en el curso de los primeros dos tercios del siglo 19; los cuales se referían, respectivamente, a agricultura de subsistencia¹⁶ y producción comercial de café.¹⁷

- Actividades secundarias -relacionadas con manufacturas y procesamiento de bienes en general- ocuparon un porcentaje de trabajadores que disminuyó persistentemente entre 1864 y 1927; aunque Wagner y Scherzer observaron que la incipiente industria nacional (textiles, especialmente) comenzó a debilitarse desde la década de 1840-1850, con el inicio de las importaciones procedentes de Inglaterra.¹⁸ Esa tendencia significó un estancamiento casi completo durante más de medio siglo en la cantidad de trabajadores que ejercitaban y desarrollaban conocimientos y habilidades industriales mediante el desempeño de tareas en esa rama.¹⁹

- Las actividades terciarias parecieron crecer entre 1864 y 1883/1892, período en que trabajadores independientes del sexo femenino formaban la mayoría. Los datos de 1927 muestran una fuerte caída respecto a 1883/1892; y entre los censos de 1927 y 1950 se observa un rápido aumento en el número de mujeres ocupadas como servidoras domésticas asalariadas. Se desprende de los cambios anteriores que hubo un descenso sostenido en el ejercicio de conocimientos, aptitudes y habilidades empresariales por parte de las mujeres económicamente activas; mientras se incrementó la dedicación de las mismas a tareas dependientes de índole predominantemente manual y prescrita. Cabe recordar que el mismo proceso sucedió en el caso de los varones, pero comenzando entre 20 y 30 años (alrededor de una generación) antes, por lo menos.

- Las tasas de participación -porcentaje de población económicamente activa respecto a población total- disminuyeron sostenidamente entre 1865 y 1950. Además, el desempleo abierto se convirtió en un rasgo permanente del mercado laboral a partir de 1927; aun cuando se presentaba como fenómeno temporal o estacional en el Atlántico a fines del siglo 19 y principios del 20 en relación con el ferrocarril.²⁰ Tales movimientos indican que no sólo se disminuyó el área de ejercicio de conocimientos y habilidades (como fue señalado en los puntos anteriores), sino que aumentó el número absoluto y relativo de personas carentes de toda oportunidad -durante diferentes períodos de tiempo- para ejercitar cualquier tipo de capacidad laboral.

- Finalmente, conviene tomar en cuenta que los fenómenos arriba descritos no estaban limitados a una región o ciertas regiones del país. Al contrario, constituían procesos globales que ocurrían en todas las regiones; lo cual se observa, por ejemplo, al separar los datos de San José, Guanacaste y Limón.²¹

Con base en las tendencias observadas en la distribución de la población activa, concluimos, entonces, que hubo un descenso generalizado y sostenido en el número relativo de trabajadores que realizaban tareas empresariales, directrices, intelectuales y de alto contenido discrecional. Concomitantemente, aumentó el porcentaje de personas ocupadas en tareas dependientes, operativas, manuales y de mayor contenido prescrito. ¿Cómo y por qué sucedió ese fenómeno? ¿Cómo podríamos observar la interacción de los factores determinantes en forma más específica y concreta? En la siguiente sección ofrecemos algunas respuestas a tales preguntas.

2. El Debilitamiento del Trabajo Independiente: Algunas Ilustraciones

Sugerimos al inicio de la primera sección que el proceso de concentración de los medios de producción y la centralización concomitante en el control del trabajo -que implica el desplazamiento paulatino de fincas familiares altamente autosuficientes, por haciendas y plantaciones- constituye el gran trasfondo de los cambios observados en la distribución de ocupaciones. Ahora examinaremos algunos procesos específicos que muestran las implicaciones e influencias de esos cambios para la evolución de ciertos conocimientos, aptitudes y habilidades de la fuerza laboral. Para ello enfocaremos los siguientes cinco grupos de trabajadores: a) los ocupados principalmente en tareas de cultivo, procesamiento y comercialización del café; b) los empleados en puestos administrativos; c) aquéllos relacionados con servicios de transporte comercial; d) trabajadores del sexo femenino ocupados en industrias domésticas y en servicios, ambos de índole comercial o semicomercial; y e) niños contribu-

yentes, actual o potencialmente, a la subsistencia de la familia.* Discutimos los cuatro primeros grupos en la presente sección; y nos referimos al quinto grupo en la sección 3 al tratar el papel del sistema educacional.

2.1. Cultivo, Procesamiento y Comercialización del Café

La concentración de recursos y correspondiente jerarquización del control sobre la división del trabajo que comenzó en la primera mitad del siglo 19 y culminó en la primera mitad del 20, significa que un porcentaje creciente de la población activa perdía acceso a la aplicación y desarrollo -en forma independiente- de la tecnología de la producción cafetalera, así como de las relaciones comerciales de la misma industria. El espacio disponible para este artículo no permite examinar los detalles de esos procesos. Nos limitamos a consignar la siguiente información: i) En cuanto al cultivo del café, el proceso de concentración y centralización puede observarse en la distribución de propiedad de la tierra, de los árboles de café y el uso de innovaciones tecnológicas; ii) respecto al procesamiento, basta señalar la sustitución del "beneficio seco" por el "beneficio húmedo" y la eventual centralización del último en los complejos hacienda-beneficio; iii) la distribución del volumen de café exportado, según datos recopilados por el Licenciado Mario Ramírez, muestra la concentración de control sobre la comercialización del grano.²² Esos indicadores sobre la evolución de la actividad cafetalera y comercial en general permiten adelantar la hipótesis de que una creciente mayoría de la población económicamente activa disponía de oportunidades cada vez menores para ejercitar -y así desarrollar- sus iniciativas, aptitudes y habilidades empresariales.

2.2 Ocupaciones Administrativas y Técnicas

Es sabido que, al final del período colonial e inicio de la vida nacional, hasta las máximas autoridades políticas y demás miembros de la aristocracia cultivaban la tierra personalmente para derivar su subsistencia o, al menos, supervisaban directamente el trabajo realizado en sus propiedades. En la segunda mitad del siglo 19, con el fortalecimiento de los complejos hacienda-beneficio, los propietarios de éstos solían nombrar "mandadores" para dirigir el trabajo rutinario de los mismos, mientras ellos se dedicaban principalmente a las tareas comerciales en los centros urbanos. Pero las relaciones entre hacendados, mandadores y peones no se basaban exclusivamente -y, quizás, ni siquiera principalmente- en el pago de salarios, jornales u otras formas de remuneración monetaria por la ejecución de tareas especí-

* Con esa selección intentamos alcanzar un equilibrio entre disponibilidad de información -por una parte- y, por la otra, amplitud de cobertura de la fuerza laboral, atendiendo variedad de actividades productivas así como diferencias por sexos y edades.

ficas. Tal como ha señalado Stone, entre hacendados y peones existían compromisos personales y sentimentales mucho más amplios,²³ por ejemplo: i) cuando, por razón de ancianidad, un peón ya no podía contribuir a la producción, el hacendado debía velar por su subsistencia, especialmente cuando el primero no disponía de hijos; ii) al hacendado le correspondía la responsabilidad de resolver disputas inter e intrafamiliares; iii) los hacendados, así como sus esposas, participaban en la toma de decisiones sobre enlaces matrimoniales de sus peones y frecuentemente eran padrinos de los hijos resultantes. Feder ha observado, para América Latina en general, que los hacendados no incurrirían en tales obligaciones exclusivamente por sentimientos de benevolencia; sino que las cultivaban frecuentemente para cimentar la lealtad de los peones y controlar sus actividades en provecho de la hacienda.²⁴ Por otra parte, los mandadores debían ser seleccionados entre las familias más respetadas de la hacienda; y los propietarios (hacendados) los compensaban, no siempre o totalmente con salarios, sino también mediante diversos símbolos y ceremonias de hondo sentido social.²⁵ Estas relaciones entre hacendados y mandadores también tenían importantes ventajas para los primeros. Al delegar las tareas de supervisión rutinaria en sus mandadores, visitando la hacienda sólo periódicamente, los propietarios podían actuar como árbitros en la resolución de conflictos entre mandadores y peones; ya que, ante estos últimos, aparecían como observadores imparciales, aún cuando los mandadores actuaban conforme a sus intereses generales o instrucciones específicas. Así, los mandadores absorbían buena parte de las molestias y resentimientos sociales originados en la estructura y los procesos característicos de las haciendas, a pesar de que fungían como meros delegados de los propietarios y transmisores de sus principales deseos o decisiones.²⁶

Dichas relaciones socioeconómicas cambiaron sustancialmente entre fines del siglo 19 y principios del 20. Con la creciente competencia y resultante inestabilidad del mercado cafetalero, combinada con el constante aumento de volumen en inversiones y operaciones debido al proceso de concentración, los grandes propietarios y empleadores de la industria se encontraban cada vez más presionados a aumentar la productividad y reducir los costos de sus empresas.²⁷ Ante la progresiva dificultad de realizar personalmente -o siquiera supervisar directamente- las correspondientes tareas de planeamiento y control administrativo, técnico y contable, los grandes propietarios-empleadores se vieron obligados a delegar esas responsabilidades en cuadros administrativos y técnicos. Lo anterior se refleja en la información sobre población económicamente activa recopilada en los censos nacionales, por ejemplo: i) casi nadie registró actividad principal en el área de contabilidad entre 1864 y 1892, mientras 289 personas lo hicieron en 1927 y muchos más en 1950; ii) muy pocas personas se dedicaban principalmente a tareas de oficina según los censos de 1864, 1883 y 1892, en cambio 906 se registraron en esa categoría ocupacional en 1927; iii) en 1864, 11 personas informaron

que su ocupación principal era la de topografía o similar, mientras en 1892, la cifra ascendió a 46; iv) en general, los puestos de administradores y empleados de oficina aumentaron su participación en la población activa a través de todo el período bajo estudio.²⁸

En el curso de la primera mitad del siglo 20, los propietarios-empleadores redujeron aún más sus compromisos tradicionales con sus trabajadores. Como ilustración: a) la costumbre de permitir a los peones el uso de la tierra para sus viviendas y cultivos desaparecería en forma paulatina; b) concomitantemente, las obligaciones económicas del empleador se limitaban cada vez más sólo al pago de jornales por tareas o períodos específicos; c) aún aquellos peones que habían tenido empleo estable o permanente durante toda su vida productiva tenían que procurar su subsistencia en la ancianidad sin el concurso de sus ex-empleadores; y en general, d) la dependencia e inseguridad de los peones era crecientemente compartida por el "finquero" -otrora autosuficiente e independiente- cuya pequeña propiedad familiar se hacía cada vez menos viable para actividades comerciales y de subsistencia, debido, tanto al fraccionamiento de una generación a otra, como al endeudamiento.²⁹

La necesidad de reducir costos y riesgos también indujo a los propietarios-empleadores a adoptar nuevas formas de organización y control de sus empresas, tales como la "compañía personal" y la "sociedad de accionistas", ambas de "responsabilidad limitada". Mediante tales entidades, los propietarios lograron: a) establecer límites absolutos a sus riesgos financieros personales; b) aislar los resultados financieros de sus diferentes actividades, v.g. impidiendo la transmisión de pérdidas eventuales; c) todos sus atributos y privilegios como propietarios se retenían en esa forma, mientras se trasladaban partes de eventuales obligaciones y resultados desventajosos. En 1955 más del 12% de todas las tierras cultivables declaradas en el censo agropecuario fueron clasificadas en la categoría de compañías privadas; y, como sería de esperar, esas propiedades se encontraban principalmente entre las más extensas -50% del área correspondiente a propiedades de 1.500 a 3.500 manzanas y 30% de las superiores a 3.500 manzanas.³⁰ A su vez, esas nuevas formas de propiedad requirieron superponer normas y prácticas burocráticas a las tradicionales relaciones personales y familiares en la administración de los negocios; todo lo cual contribuyó al crecimiento de puestos administrativos (v.g. contadores, oficinistas y similares).

Conviene agregar que la consolidación de las prácticas anteriores en materia de propiedad y organización del trabajo también recibió importantes influencias directas del exterior. Respecto a la industria cafetalera, sabemos que las tenencias extranjeras eran, en promedio, diez veces la extensión de las propiedades nacionales alrededor de 1935 y ocupaban más de 14% del área total.³¹ Cuando dichas empresas se organizaban como sociedades o

compañías cuyos propietarios residían en el exterior, obviamente requerían gerentes y demás empleados administrativos para representar e informar adecuadamente a los dueños; además, debido a la gran extensión de las plantaciones, convenía utilizar equipos debidamente jerarquizados de supervisores y técnicos de campo. Pero, aún cuando los extranjeros adoptaban residencia en el país y optaban por dirigir personalmente sus negocios, su desconocimiento de la región, carencia de contactos sociales y problemas lingüísticos los obligaban a contratar personal nacional para delegarles tareas de supervisión y administración.³²

Finalmente, al restringirse la responsabilidad de los empleadores cada vez más al simple pago de salarios y al aumentar la dependencia y las penurias de los trabajadores (debidas a la inestabilidad del empleo originada en los mercados internacionales), éstos se movilizaron en forma social y política para obtener regulaciones y servicios públicos que les depararan ciertas seguridades básicas, tanto durante como después de su vida económicamente activa. Hemos examinado ese proceso en otro artículo;³³ basta señalar aquí, para concluir la presente subsección, que dichas medidas requirieron una rápida expansión del sector público, contribuyendo también al aumento de ocupaciones burocráticas.

2.3 Transporte Comercial³⁴

Desde los 1830's hasta los 1880's, período en que Costa Rica se incorporó al comercio internacional con base en la exportación de café, el transporte interno de mercancías se realizaba por carretas.

Técnicamente, el transporte por carretas hacía uso intensivo de mano de obra y recursos naturales domésticos, tanto en la construcción y operación de los vehículos como en la construcción y mantenimiento de las vías. Desde el punto de vista *social*, sabemos que ese medio era sumamente descentralizado y poco competitivo. Considerando el ángulo *económico*, el servicio generó toda clase de actividades primarias (explotación de maderas, cría de bueyes), secundarias (construcción de carretas, producción de accesorios de cuero y fibras) y terciarias (herrería, hostería, vigilancia); constituía, así, una importante fuente de empleo siendo sumamente rentable y carente de riesgos (a partir de los 1840's) como actividad estacional del campesino independiente.

La decadencia del transporte por carretas comenzó con la construcción del ferrocarril al Atlántico entre 1872 y 1890. Y fue desplazado en forma definitiva al completarse la línea al Pacífico en 1910. Cada sistema ferrocarrilero era mecanizado (es decir, relativamente intensivo en capital), centralizado y operado mediante mano de obra asalariada; además eran agudamente competitivos entre sí.

Así, el país perdió una actividad intensiva en mano de obra, a la cual tenía acceso gran número de individuos en calidad de pequeños empresarios y operarios calificados. A cambio, se estableció un sistema más eficiente, en que las funciones empresariales estaban altamente centralizadas -reservadas en buena medida para extranjeros- y una mayor porción de insumos que requerían mano de obra calificada provenían del exterior (maquinaria, equipo y, eventualmente, combustible).

2.4 Principales Actividades Remuneradas del Sexo Femenino

En las tres secciones anteriores mostramos la disminución de oportunidades para desempeñar tareas empresariales, gerenciales y técnicamente complejas, en la medida que afectaba sobre todo a varones. Ahora examinaremos el mismo fenómeno para el sexo femenino, enfocando las industrias caseras y servicios domésticos.

El número de mujeres que trabajan en industrias caseras de tipo comercial o semicomercial disminuyó en forma drástica entre 1864 y 1927 -desde unas 8.000 hasta alrededor de 2.500- a pesar de que la fuerza laboral femenina se triplicó. Las actividades específicas más afectadas fueron fabricación de hilos y telas, costura, sombrerería, panadería, candelaría, jabonería.

Por lo general esa producción comercial o semicomercial realizada por mujeres en forma casera fue desplazada en gran medida por importaciones; proceso que quizás se concentró a principios del siglo 20. Caso excepcional fue la panadería que, como actividad comercial, pasó principalmente al sexo masculino: en 1864 habían 646 mujeres dedicadas a la panadería, contra 12 hombres solamente; mientras que en 1927 la proporción se reverbó, en 1.196 hombres contra 114 mujeres.³⁵

En el mercado de servicios domésticos, hubo un descenso en el número de mujeres que vendían servicios independientes de lavado y aplanchado de ropa; es decir, negociaban su trabajo por tareas específicas; las cuales realizaban por su cuenta o según su propia discreción. Aparentemente habían cerca de 5.000 operarias en 1864, sólo unas 2.000 en 1927 y aún menos en 1950.

Ese movimiento resultó de cambios radicales en los estilos de vida hogareña relacionados con la introducción de servicios públicos como agua y electricidad. La expansión y consolidación de la nueva tecnología doméstica coincidió con un rápido crecimiento en el número de empleadas domésticas, desde 1.500 en 1927 a 14.000 en 1950. Estas ofrecían servicios técnicamente similares -pero socialmente diferentes- a los mencionados en el párrafo anterior. Las lavanderas y aplanchadoras tradicionales organizaban en forma

independiente su propio trabajo, cobrando precios que les parecían aceptables por cada tarea; mientras las empleadas domésticas laboraban bajo las instrucciones y supervisión de sus empleadoras.

2.5 Resumen e Implicaciones de los Grupos Examinados

La evolución de los anteriores grupos ocupacionales refleja un amplio, persistente y sistemático proceso de ubicación de los sectores mayoritarios en empleos de naturaleza dependiente, manual, de poca discrecionalidad. Esa constante reducción en las oportunidades de dichos sectores para ejercitar y desarrollar habilidades y aptitudes empresariales, gerenciales, técnicas e intelectuales, procedió de la división del trabajo caracterizada por la concentración de los recursos y centralización concomitante de las decisiones económicas. Los efectos e implicaciones de ello se observan claramente: aumento en el porcentaje de trabajadores empleados (dependientes); debilitamiento del agricultor independiente, aun cuando, en números relativos, el descenso fue bastante leve; reducción sustancial y permanente en el porcentaje de ocupaciones industriales, junto con una mayor dependencia de los trabajadores; formación de un pequeño grupo de gerentes y administradores, con sus respectivos cuadros burocráticos y colaboradores profesionales.

En la próxima sección mostraremos que las autoridades nacionales propiciaron numerosas instituciones educacionales, cuya estructura y programación parecían apoyar la reproducción de las características antes observadas en la fuerza laboral.

3. El Desarrollo de la Educación Nacional

En el segundo tercio del siglo 19, cuando aún predominaba claramente la pequeña finca operada con el trabajo familiar, los niños -por lo menos desde los diez años- participaban normal y activamente en la producción; y el porcentaje de estudiantes registrados en los centros educativos respecto a la población total alcanzó un máximo de apenas 6 por cien. En cambio, durante la década de los 1920's, cuando la finca familiar y el campesino independiente estaban en plena decadencia, a pesar de haberse triplicado la población total, el porcentaje de alumnos registrados había subido a casi 10 por cien -expansión que continuó aún más aceleradamente hacia 1950.

Ese rápido crecimiento de los servicios educativos (Cuadro 5) estuvo asociado con diversos cambios cuantitativos en el mercado de fuerza de trabajo, por ejemplo: aumentó la edad promedio de incorporación a la actividad productiva; disminuyó concomitantemente la tasa de participación laboral -población activa como porcentaje de la fuerza laboral; posible

aumento en el desempleo encubierto, especialmente de niños y jóvenes. También tuvo importantes efectos e implicaciones para la evolución cualitativa de la fuerza laboral, tales como los cambios de aptitudes, conocimientos y habilidades relacionados con el aumento del nivel de alfabetismo; el cual pasó desde 11 por cien en 1864 a 47 por cien en 1927 y 55 por cien en 1950.

En medio de todos los cambios anteriores, lo que más cabe resaltar en torno al tema del presente estudio es que el programa educacional surgió y se expandió en singular armonía con la evolución que observamos respecto al trabajo y la fuerza laboral en secciones 1 y 2. Así, mostraremos en lo que sigue de esta tercera sección que, aun cuando se presentaron algunos conflictos de objetivos y métodos entre quienes participaron en la preparación y ejecución de los programas educativos, por lo general se impusieron las siguientes características: a) estímulo -si no supresión abierta- de valores y actitudes empresariales,* tales como iniciativa, independencia, confianza propia, inventiva, liderazgo, aceptación de riesgo; b) baja prioridad -si no ausencia total- de formación y transmisión de conocimientos y habilidades para el trabajo industrial; c) concentración y estratificación de oportunidades de movilidad ascendente en el sistema educativo; d) centralización creciente del control sobre los contenidos, los métodos y la administración de los programas educativos.

Para examinar la evolución de las características mencionadas, dividimos nuestro período de estudio en dos etapas: i) formación del sistema escolar, 1820's a 1860's; y ii) crecimiento y consolidación de la educación nacional, 1860's a 1950's.

3.1 Formación del Sistema Escolar

Parece que las autoridades y dirigentes costarricenses siempre han reconocido la importancia de la educación y la necesidad de proveer tales servicios a todos. Sabemos que, en el período colonial, aun cuando hubo discriminación por razas y clases sociales, ello se reflejó en el tipo de contenido educacional y en la distribución de los servicios. Pero nunca se puso en duda la educación como un bien social para toda la población; al contrario, elevadas autoridades -como el Obispo Tristán, quien residió en Nicaragua, pero tenía jurisdicción sobre Costa Rica- realizaron esfuerzos oficiales y personales para promover la creación de escuelas en el siglo 18. Asimismo, las Cortes de Cádiz, con la distinguida participación del representante de Costa Rica (P. Florencio del Castillo) adoptaron resoluciones de largo alcance para

* Cuyo conjunto formarfa el "espíritu empresarial" a que se referían don Joaquín García Monge y don Roberto Brenes Mesén en su proyecto de reforma de la enseñanza primaria en 1908.

fomentar la educación y eliminar las limitaciones al disfrute de la misma por criterio de clase o raza.³⁶ Vemos así, como en vísperas de la independencia, el consejo de San José expresó preocupación sobre la necesidad de fomentar habilidades laborales tales como albañilería, carpintería y herrería. El consejo decidió que era urgente crear escuelas y convocó un cabildo para concretar el proyecto.³⁷ Aparentemente, el arreglo adoptado fue que las familias pudientes se turnarían cada mes para suplir al maestro con cierta cantidad de alimentos y demás artículos, ya que casi no había dinero en circulación.³⁸

En comparación con el período colonial, aumentó notablemente el número de escuelas en las primeras décadas de independencia y adquirieron mayor estabilidad institucional: según cómputos parciales, había menos de seis escuelas inmediatamente antes de 1812, mientras que, después de las decisiones tomadas por las Cortes de Cádiz, el número ascendió a 21 (mediados de 1813) más un centro de enseñanza media (Casa de Enseñanza de Santo Tomás); informes correspondientes a 1827-1838 muestran 41 a 58 escuelas, con 2.000 a 2.500 alumnos registrados;³⁹ a principios de la década 1850-1860 había más de 70 centros educacionales, incluyendo tres de enseñanza media y una de educación superior.⁴⁰ Una de las innovaciones más importantes de esta etapa fue el reconocimiento de la importancia de la educación femenina. En 1838 el Secretario Orearumuno informó al congreso que el analfabetismo entre mujeres alcanzaba 99 por cien y requería medidas urgentes; y entre 1838 y 1851 varias escuelas de niñas fueron creadas, además de un centro para preparar maestras (1847-1849).⁴¹ También cabe resaltar que en esta misma etapa se introdujo el método "lancasteriano" de enseñanza; el cual se extendió rápidamente en 1832 desde la Casa de Enseñanza de Santo Tomás (San José), donde había sido propuesto desde 1822.⁴²

En medio del progreso cuantitativo y cualitativo anterior, hay claras indicaciones de la estabilidad o constancia de las cuatro características mencionadas arriba en la introducción de esta sección. Efectivamente, en el mismo orden dado allá, observamos los aspectos que describimos a continuación.

a) Valores y actitudes: Se daba atención especial a la creación de actitudes de disciplina y obediencia, mediante adoctrinación religiosa y castigos de diversa índole: oraciones al inicio y al final de las clases diarias;⁴³ participación obligada hasta en tres diferentes cultos, bajo la supervisión de maestros, cada domingo y demás días santos;⁴⁴ memorización de reglas de comportamiento y doctrina cristiana en general;⁴⁵ diversos castigos corporales y humillaciones.⁴⁶ Algunas autoridades y docentes se opusieron a dichas prácticas, conscientes de que limitaban el desarrollo de la iniciativa, autoconfianza e inteligencia de los niños; pero sus esfuerzos no bastaron para modificar la política descrita.⁴⁷

b) **Conocimiento y habilidades industriales:** La información disponible sobre contenidos de cursos enseñados en los centros educativos de la época muestra que -con excepción de algunos intentos efímeros en 1833- no se enseñaban conocimientos y habilidades de tipo industrial. En primaria, los temas eran totalmente de moral y religión, complementados con lecturas y escritura elemental; en secundaria se enseñaba aritmética, contabilidad y literatura clásica, junto con cursos más avanzados de religión, lectura y escritura. La única institución de estudios superiores, la Casa de Santo Tomás, cubría filosofía, derecho y teología (1824); y, después de que la misma fue convertida en Universidad Nacional (1843), se incluyeron estudios de farmacia y medicina.⁴⁸

c) **Concentración de oportunidades educacionales:** Las características y procesos de concentración de las oportunidades de acceso a los niveles sucesivos del sistema educacional se reflejan en datos tales como: distribución de escuelas vis-a-vis población urbana y rural; número de escuelas y alumnos correspondientes a niveles inferiores de enseñanza en comparación con los superiores; tasas de alfabetismo; precios o costos de matrícula a cada nivel; los propósitos generales y objetivos específicos expresados por las autoridades relevantes en torno al papel de la educación. Guiados por tales indicadores, observamos lo siguiente:

- Conforme a la distribución de escuelas en 1827 proporcionada por González Flores, 42 centros del total de 50 se localizaban en los poblados principales de la Meseta Central;⁴⁹ mientras esos lugares contenían sólo 20 por cien de la población. Además, tal como se refleja en el próximo punto, esa relación no cambió en el período.

- Dos científicos alemanes, de visita en Costa Rica en 1853 y 1854, informaron que, entre un total de 71 instituciones de educación atendidas por 3.500 alumnos, sólo la Universidad (subsidiada por el gobierno y con 100 estudiantes) y los colegios de San José y Cartago tenían alguna importancia. Todas las demás eran escuelas elementales, 19 en San José, 18 en Cartago, 14 en Heredia, 12 en Alajuela y 5 en Guanacaste.⁵⁰

- Las tarifas de matrícula aumentaban conforme al nivel de enseñanza; por lo cual los hijos de familias menos pudientes tenían menos oportunidades para avanzar en el sistema. En las escuelas primarias, las contribuciones de padres de familia podían ser voluntarias u obligatorias, pero los pobres siempre eran eximidos. En secundaria se cobraban tarifas diferentes por cada materia,⁵¹ y no habían exenciones globales; sin embargo, normalmente se concedían algunas becas a hijos de familias pobres.⁵²

- Con respecto al nivel de alfabetismo, el Secretario Toledo informó en 1858 que poco menos de 12 por cien de la población masculina podía leer y escribir; en cambio la tasa entre mujeres era de 1 por cien.⁵³ Según el censo de 1864, el alfabetismo "urbano" ascendía a 26,5 por cien, mientras en zonas "rurales" era 7,1 por cien.⁵⁴ Es decir, había concentración, tanto por sexos como por zonas de residencia.

- Finalmente, es importante notar que, no obstante la clara percepción y activa dedicación de las autoridades respecto a la necesidad de aumentar el *nivel educacional* de la población, la *distribución prevaleciente* -caracterizada por un alto grado de concentración desde diversos puntos de vista- no era contraria a sus concepciones e intenciones. Dichas autoridades estaban firmemente convencidas de que las oportunidades de educación intermedia y superior debían ser selectivas y reservadas para pocos.⁵⁵

d) **Centralización del control (política y administración) de la educación:** Un examen de los principales decretos que regulaban la organización y administración de centros educacionales, así como los procesos reales de formación de los mismos, muestran que: i) el control de la enseñanza primaria era descentralizada, especialmente antes de 1849, ii) la enseñanza superior dependía totalmente del gobierno central, y iii) la educación intermedia estaba controlada en parte por la autoridad gubernamental. Varias leyes y diversos reglamentos -dictados, por ejemplo en 1825, 1827, 1828, 1832, 1849 y 1858- asignaban a las municipalidades la función de organizar y mantener las escuelas primarias, las cuales se declararon obligatorias para niños entre 7 y 14 años; mientras el gobierno central se reservó el derecho de inspeccionar las mismas.⁵⁶ Tal como señalamos antes, la enseñanza media era normalmente privada, aún cuando el gobierno central y las municipalidades proveían apoyo administrativo, técnico y financiero.⁵⁷ Los primeros procesos de centralización comenzaron con la creación de la Universidad en 1843 y del Consejo de Instrucción Pública en 1849.⁵⁸ Según Monge, los años 1843-1849 señalan el nacimiento de un verdadero *sistema nacional* de educación, con líneas de autoridad relativamente claras -tanto en materia de política como en lo administrativo- y cierta integración funcional entre los distintos niveles y programas de enseñanza.⁵⁹

3.2 Crecimiento y Consolidación de la Educación Pública

Formando el núcleo del sistema nacional arriba descrito, se acelera aún más la expansión de los servicios educacionales: i) El porcentaje de niños entre 7 y 14 años registrados en escuelas primarias pasó de 25 por cien en 1864 a 40 por cien en 1927, a pesar de una triplicación del grupo correspondiente.⁶⁰ ii) Según González Flores, la contribución del gobierno central a la educación alcanzó 5.000 pesos en 1852⁶¹ y 120.000 pesos en

1875.⁶² En 1892 fue 450.000; mientras el presupuesto alcanzó 800.000 en 1927, ajustado por una depreciación monetaria de 75 por cien respecto al dólar.⁶³ iii) En 1864, habían 117 maestros (73 hombres y 44 mujeres) y unas 75 escuelas;⁶⁴ en 1892 habían 477 y 258, respectivamente; y las cifras de 1925 era 1.649 (344 hombres y 1.307 mujeres) y 482.⁶⁵ iv) En el Cuadro 5 ofrecemos mayores detalles, especialmente para fines del siglo 19 y principios del 20. Como resultado de tal expansión en los servicios educacionales, se incrementó sustancialmente al alfabetismo en general (11 por cien en 1864 hasta 55 por cien en 1950); y se eliminaron o se redujeron drásticamente las diferencias en alfabetismo por sexos y urbano-rural -la tasa femenina pasó desde 7.3 (contra 14.5 por cien de varones) en 1864 a 54.9 (contra 54.4 por cien) en 1950, y la tasa "rural" aumentó desde 7.1 por cien (contra 26.0 por cien "urbana") a 48.1 por cien (contra 67.8 por cien).

Pero si es impresionante el crecimiento del sistema educacional entre mediados del siglo 19 y mediados del 20, lo es aún más la *permanencia o estabilidad* de aquellas características que identificamos durante la génesis del mismo en la primera mitad del siglo 19. Veamos, en el mismo orden que anteriormente:

a) **Valores y actitudes:** La atención especial al adoctrinamiento religioso declinó fuertemente en la década de los 1880's; mientras el uso de castigos físicos y humillantes fue reducido gradualmente (y sustancialmente) a lo largo de la segunda mitad del siglo 19 y principios del 20. Por otra parte, la educación primaria fue declarada obligatoria en la *constitución política* de 1869; y se decretaron *leyes específicas* concediendo poderes a las autoridades locales para obligar el cumplimiento de esa disposición por parte de los padres de familia.⁶⁶ En los 1880's fueron decretadas *medidas administrativas* más amplias y explícitas para lograr ese objetivo. Se dictaron castigos contra padres que variaban entre: a) multas hasta de un peso por día de ausencia, y b) suspensión de la patria potestad, con varias medidas intermedias.⁶⁷ Don Mauro Fernández señaló en posteriores directrices de política que dichos mecanismos compulsivos debían aplicarse especialmente en las zonas urbanas y semiurbanas.⁶⁸ Con esas medidas, la presión coercitiva asociada con la educación se trasladó parcialmente desde las relaciones maestro-alumno a las relaciones entre funcionarios públicos y padres de familia. ¿Podemos concluir, sin ambigüedad, que el cambio fue favorable para la unidad familiar como un todo? Algunas autoridades nacionales expresaron dudas al respecto.⁶⁹ Por otra parte, el método de memorizar conceptos e informaciones en forma mecánica y pasiva continuó en esta etapa, aún cuando los contenidos propiamente religiosos fueron desplazados; y ello no porque los oficiales y maestros ignoraran los efectos indeseables de tales prácticas en el desarrollo de la iniciativa personal y la capacidad intelectual de los niños. Es sorprendente la frecuencia y claridad de las opiniones expresadas pública y oficialmente sobre

el problema -por lo menos desde los 1870's- por maestros, autoridades educacionales y consultores extranjeros traídos por el gobierno. Todos, no obstante, fallaron en cambiar los métodos y prácticas correspondientes.⁷⁰

b) **Conocimientos y habilidades industriales:** El sistema educacional se mantuvo impermeable a la transmisión de conocimientos y habilidades en el campo industrial, artesanal, organización y administración de pequeñas empresas en general. En la reforma más importante del sistema -encabezada por don Mauro Fernández en la administración de don Fernando Soto (1886)- la industria recibe atención secundaria o nula. A nivel de primaria y secundaria se prescriben enseñanzas similares a las anteriores, sin el acento religioso; se proponen varias profesiones tipo "carrera corta", tales como técnicos agrícolas, topógrafos, peritos comerciales, constructores, ingenieros de minas; en estudios superiores tradicionales se mencionan oportunidades en derecho, ingeniería civil, filosofía y medicina⁷¹ -aunque éstas eventualmente se limitarían en forma drástica con el cierre de la mayor parte de los servicios universitarios. Cabe señalar que las profesiones propuestas no sólo fueron compatibles con los requerimientos de los complejos hacienda-beneficios y empresas exportadoras/importadoras, sino que reflejan positivamente las prioridades de las mismas en cuanto a personal técnico, administrativo y profesional de nivel medio. En cambio, la baja prioridad concedida por el sistema educacional a la industria, así como a la agricultura de subsistencia y para el mercado interno se refleja en dos casos interesantes:

i) **Escuelas de artesanos.** Entre 1890 y 1891 diversos periódicos informaron sobre los esfuerzos de artesanos y pequeños industriales para proteger y promover sus intereses; algunos representantes de ese sector inclusive discutían la conveniencia de aunar esfuerzos con el campesino y otros sectores laborales.⁷² Una de sus principales aspiraciones era crear instituciones de capacitación técnica y diseminación de información científica relevante para su área de actividad económica.⁷³ Un grupo comenzó a estudiar durante las noches, formando la "Escuela Nocturna para Artesanos y Trabajadores";⁷⁴ y luego presentaron una petición al gobierno con un plan específico para crear una "Escuela de Artesanía".⁷⁵ Aparentemente transcurrió más de un año sin que respondieran las autoridades correspondientes, aún cuando otros sectores interesados apoyaron la iniciativa.⁷⁶ No pudimos determinar el destino final del proyecto; pero la información permite hacer tres observaciones: i) había una demanda de conocimientos y habilidades industriales; ii) obviamente el sistema educacional no contenía oportunidades adecuadas para satisfacer las necesidades respectivas, de otra forma difícilmente se hubiera reiterado la petición; iii) las autoridades educacionales carecían de recursos o de voluntad para atender ese tipo de necesidades.

ii) **Integración de escuela, trabajo y producción.** En la segunda década del siglo 20 la escasez de alimentos básicos -debido a la especialización en café y desplazamiento paulatino del pequeño productor- alcanzó un nivel tan crítico, que el gobierno decidió regular precios en todo el país.⁷⁷ Conscientes de las causas del problema y de la necesidad de encontrar soluciones en gran escala, dos distinguidos educadores costarricenses (profesores Joaquín García Monge y Roberto Brenes Mesén) propusieron un plan para combinar la educación y la producción de alimentos básicos. El objetivo era aplicar métodos de enseñanza que pusieran a los niños en contacto directo con la naturaleza y la producción; así, la escuela contribuiría a formar conocimientos, habilidades e iniciativas en el manejo de pequeñas empresas agrícolas e industriales.⁷⁸ El plan constituyó inicialmente una de las tantas inquietudes que encontraron acogida en el movimiento encabezado eventualmente por don Alfredo González Flores; el cual proponía una serie de reformas amplias de política bancaria y fiscal, así como en la industria y la agricultura.⁷⁹ Sin embargo, el gobierno de don Alfredo fue depuesto antes de completarse el plan educacional (1917); y aún cuando las nuevas autoridades lo adoptaron en forma parcial, fue irreparablemente afectado por la inestabilidad política y el desorden financiero de los tres años siguientes.⁸⁰ Y al clarificarse la situación política y fiscal en la primera parte de los 1920's,⁸¹ el plan fue definitivamente abolido en favor de políticas educacionales tradicionales.⁸²

c) **Concentración de oportunidades educacionales:** Se mantuvo la baja movilidad hacia arriba en el sistema educacional. En 1879, sólo 3 por cien de los estudiantes se encontraban en enseñanza media y superior;⁸³ el Cuadro 6 muestra que, en el transcurso de la primera mitad del siglo 20, la pirámide educacional no cambió significativamente. Si tomamos 25 años como la edad máxima de asistencia a centros educacionales, la población de 65 años y más habría obtenido su nivel definitivo de educación formal en 1910; y, consecuentemente, la distribución de la educación habría sido totalmente rígida en los siguientes 40 años. Esa característica estuvo relacionada con el hecho de que la educación media era de hecho privada -v.g. se cobraba matrícula, como práctica general, hasta la segunda década del siglo 20- aun cuando dichas instituciones recibían considerable apoyo gubernamental, tanto a nivel nacional como a nivel local.⁸⁴ En 1914 el cobro de matrícula fue abolido en los colegios subsidiados por el Estado,⁸⁵ aun cuando ese sector del sistema educacional continuó siendo altamente selectivo y elitista hasta los 1940's, a pesar de diversos intentos de reforma desde los 1930's.⁸⁶

d) **Centralización de la política y administración educacionales:** Dijimos antes que las primeras indicaciones claras de centralización se presentaron en 1849, cuando se legisló para confirmar la autoridad de las municipalidades sobre la dirección administrativa de las escuelas, reservando el derecho de inspección para el gobierno nacional. En 1886 se dio un paso aún más

importante hacia la centralización cuando el gobierno nacional también asumió los poderes administrativos.⁸⁷ Es interesante tomar en cuenta que, al desplazar la participación de las municipalidades simultáneamente se desplazó en forma severa las atribuciones de la Iglesia Católica Romana para normar los contenidos ideológicos de la educación. Esta medida rompió un aspecto básico del Concordato de 1852, el cual reconocía a las autoridades eclesiásticas el derecho de supervisar los aspectos morales de todo programa educacional.⁸⁸ Las resultantes confrontaciones con la Iglesia alcanzaron un clímax entre 1889 y 1890, causando confusión entre los padres de familia -quienes comenzaron a retener sus niños en el hogar. Según datos oficiales, la asistencia a clases descendió desde 12.733 en 1888 hasta 9.489 en 1890.⁸⁹ Pero, a pesar de esas y otras dificultades y resistencias a la centralización del control de la educación primaria por el gobierno central, éste mantuvo la política a través del resto del siglo 19; además incrementó su control sobre la enseñanza media en el curso del siglo 20, consolidándolo en la década de los 1940's. Y, con la constitución de 1949, se completa la centralización de todos los niveles, cuando la educación pública se organiza como un sistema integrado desde unidades preescolares hasta la Universidad.⁹⁰

4. Hacia una Interpretación del Desarrollo de la Educación Costarricense entre Principios del Siglo 19 y Medios del 20

En las secciones anteriores hemos resaltado la existencia de ciertas analogías estructurales y evolutivas entre: a) los mecanismos de control del trabajo y la composición de la fuerza laboral, y b) los mecanismos de control de la educación y la distribución de las oportunidades educacionales. No creemos que tales analogías* sean "naturales" o resultados de la "casualidad". Al contrario, hemos identificado una serie de condiciones, circunstancias, decisiones de grupos y hechos concretos que permiten explicar la interacción entre sendos conjuntos de variables derivada de a) y de b). En esta última sección haremos una discusión de esos fenómenos.

Para comenzar conviene señalar que la formación, el crecimiento y el desarrollo del sistema de educación mostraron ciertos factores y procesos contradictorios. Por un lado, hemos visto que la comunidad y sus máximos líderes estaban genuinamente dedicados a la creación de oportunidades educacionales y, en efecto, dieron elevada prioridad a la creación de escuelas y otros centros educativos. No obstante, por otro lado, observamos que diversas políticas generales y determinados métodos específicos aplicados en

* Véase subsección 1.5 e introducción de sección 3.

la persecución de esos objetivos eran contrapuestos a ciertos valores y metas usualmente asociados con la educación, tales como desarrollo pleno de capacidades individuales, igualación de oportunidades económicas, integración social, movilidad ascendente, libre expresión y así por el estilo.⁹¹ Para clarificar esa contradicción aparente, es conveniente examinar los factores económicos y sociales que: i) desencadenaron o intensificaron la *demanda* de servicios educacionales, ii) contribuyeron a establecer los *objetivos y metas* (reales vis-a-vis formales) de dichos servicios, y iii) condicionaron los *medios y métodos* en la persecución de tales objetivos y metas.⁹² Seguidamente ensayamos un análisis de esos aspectos para la etapa de formación y la de crecimiento y consolidación del sistema de educación pública en Costa Rica.

4.1 Papel y Prioridades del Sistema Escolar en su Período de Formación

Para explicarnos por qué la educación surgió como una necesidad imperiosa para los sectores que controlaban el gobierno y residían en los pequeños poblados de las primeras décadas de vida nacional independiente, se debe tomar en cuenta, como gran trasfondo, *el proceso de disolución del régimen colonial*. Desde la perspectiva de la mayoría de la población, diseminada por la Meseta Central y subsistiendo en unidades familiares económicamente autosuficientes y aisladas unas de otras, ese proceso era desapercibido o de poca significación. En cambio, para el primer grupo -la minoría incorporada a la incipiente red de relaciones sociales de producción e intercambio.⁹³ el resquebrajamiento de la colonia abría muchas oportunidades; pero también traía graves riesgos. El principal problema de ese grupo era: a) ¿cómo preservar -durante el proceso de transición- su posición relativamente privilegiada, a pesar de que ésta reportaba beneficios económicos inmediatos de poca monta? Y, concomitantemente, b) ¿por cuáles medios se podía controlar ese proceso para adaptar el nuevo orden en formación a sus intereses y preferencias? En efecto:

- Los sectores sociales hegemónicos de otras excolonias resolvieron tales problemas recurriendo, típicamente, a las armas.⁹⁴ Pero Costa Rica no había logrado formar y sostener un ejército a través de todo el período colonial; y en las primeras etapas de la independencia se mantuvo esa incapacidad, debido a la pobreza general y la dispersión geográfica de sus habitantes que se menciona reiteradamente en los documentos oficiales de la época.

- En adición, habían claras ambiciones respecto a Costa Rica por parte de excolonias vecinas con mayor territorio, población y desarrollo comercial. Tales fueron México, Estados Unidos de Norteamérica⁹⁵ y, quizás Guatemala.

- Encima de esas debilidades de la élite colonial, también pesaba el hecho de que ésta no podía contar con el apoyo del campesino disperso y autosuficiente -al menos, en el período que seguía directamente la independencia. Conviene recordar que el campesinado había resistido la autoridad central, tanto política como eclesiásticamente, durante todo el siglo 18 y aún desconfiaba profundamente de la misma.

- Finalmente, como Juan Bosch ha señalado para el contexto más amplio de América Latina, las llamadas "guerras de independencia" de los primeros años del siglo 19 eran fenómenos político-militares complejos: en algunos casos ni siquiera implicaban luchas dirigidas, inicialmente o principalmente, contra España, sino que constituían movimientos revolucionarios, en que los sectores oprimidos intentaban derrocar a sus opresores; y sólo se enfocaban contra España en la medida que ella se identificaba con los segundos o defendía abiertamente sus privilegios.⁹⁶ No estamos sosteniendo que tal era la situación en Costa Rica; pero es razonable creer que la élite local había recibido información sobre esas confrontaciones, lo cual obviamente no fortalecería su sensación de seguridad.

Ante esos riesgos y condiciones internos y externos, pareciera que los sectores privilegiados de Costa Rica no tenían más alternativa que recurrir a la persuasión, para obtener la adhesión de -o legitimar su posición de liderazgo respecto a- el resto de la población y, para ello, debía comenzar con los grupos materialmente más próximos que residían en y alrededor de los pocos poblados. ¿Es aventurado proponer que la formulación e implementación de esa política de persuasión -que, por definición, requería algún grado de acción voluntaria y participativa- constituía un componente esencial de aquel "proyecto civil y democrático", de los forjadores de nuestro sistema político para el cual, según Monge y Rivas, la educación fue el instrumento por excelencia?⁹⁷ ¿Podría ponerse en duda que ese proyecto no fue -y, en las circunstancias, no pudo haber sido- diseñado por los sectores mayoritarios de la población o por algún otro grupo compenetrado de sus intereses y perspectivas vitales? ¿Es poco razonable creer que los sectores mayoritarios fueron convertidos básicamente en objeto de políticas y programas educacionales diseñados y controlados por la minoría, actuando en persecución de sus propios intereses, preferencias y ventajas? En la medida que respondamos negativamente a cada una de las tres preguntas, se despejaría la aparente contradicción de que, por un lado, la educación fuera proclamada como preparación para la libertad y la democracia, mientras, por el otro lado, las relaciones de enseñanza-aprendizaje en sí fueran indoctrinadoras, autoritarias y controladas en forma cada vez más centralizada. En esa luz, también se vuelve inteligible el hecho de que, hasta el segundo tercio del siglo 19, se prescribía -y en realidad se entregaba- educación elemental y religiosa para la gran mayoría; mientras el acceso a la educación media y superior se

reservaba para una pequeña minoría, tanto por designio como en efecto. En verdad, lo esencial para la clase dirigente era que los sectores mayoritarios pudieran entender, y estuvieran habituados a obedecer, las reglas de convivencia social, así como las pautas de comportamiento concreto, dictadas a través del aparato político-administrativo del Estado -organizado y controlado por sus más distinguidos integrantes. Para ello bastaba diseminar habilidades mínimas de lectura, cultivar el sentimiento de la nacionalidad alrededor del Estado, e infundir actitudes de respeto y acatamiento a la autoridad mediante el uso de símbolos y valores religiosos; procesos todos que fueron institucionalizados por la escuela -o, más precisamente, el sistema escolar- cuya formación básica se efectuó en los primeros dos tercios del siglo 19.

4.2 Papel y Prioridades del Sistema Educacional en su Etapa de Crecimiento y Consolidación

A mediados del siglo 19 se completa la formación del núcleo del sistema educacional costarricense, a partir del cual crecen aceleradamente los servicios educacionales; y, envolviendo estrechamente esa etapa, digamos en el segundo tercio del siglo, se efectúa el despegue de la industria cafetalera. A partir de allí, comienza la configuración de un nuevo "gran trasfondo" de la evolución de la educación nacional, cual es *el debilitamiento y la eventual disolución del trabajo independiente y el crecimiento concomitante del trabajo asalariado, como forma principal o mayoritaria de organización de la producción*. Dentro de ese proceso surgen dos polos de intereses socioeconómicos de suma relevancia para el desarrollo de la educación:

- En primer lugar, cabe señalar que la segunda mitad -y especialmente el último tercio- del siglo 19 se caracteriza por un rápido crecimiento poblacional, así como por una centralización del proceso de acumulación y del control del trabajo. Todo ello fortalece la necesidad de los propietarios-empresarios de asegurar: a) la vigencia de valores y actitudes (ideologías, idiosincrasias) compatibles con la jerarquía de relaciones económicas y sociales cuya cúspide ocupaban ellos; y b) una distribución de aptitudes, conocimientos y destrezas laborales que permitiera reproducir y no perturbar las relaciones de trabajo en las organizaciones de producción y comercio que ellos controlaban.

- Al mismo tiempo, el debilitamiento del trabajo independiente presiona al sector laboral, cada vez más, a sustituir la pequeña propiedad familiar como base o medio principal de subsistencia; mientras la expansión del empleo asalariado concentra la atención del mismo sector en la conveniencia de modificar y adaptar su fuerza trabajo a las nuevas circunstancias y oportunidades.

Lo importante es que ambos sectores sociales mencionados coincidieron en la necesidad de programas que contribuyeran a influenciar la formación y reproducción de valores, actitudes, conocimientos y destrezas en la población; y esa coincidencia de objetivos a nivel de "principio general" contribuyó poderosamente a sostener la expansión acelerada de servicios educativos que señalamos entre el último tercio del siglo 19 y el primer cuarto del 20 (véase párrafo inicial de sección 3.2).

Pero es de igual importancia tomar en cuenta que los sectores sociales mencionados llegaron eventualmente a formar aspiraciones y expectativas distintas en torno a ciertas características específicas de la educación; ello debido principalmente a la diferencia de posición de los integrantes de los sectores dichos en la jerarquía socioeconómica y la relación laboral. Los propietarios-empleadores, que ejercían control casi exclusivo de las estructuras y los procesos político-administrativos del Estado, concebían la educación pública -ya explícitamente, ya implícitamente- como un instrumento de control social antes que todo; y también les servía para apoyar la reproducción de fuerza de trabajo conforme a los requerimientos de sus empresas productivas y comerciales. En cambio, el sector laboral -independiente y asalariado- veía en la educación un medio para asegurar su subsistencia; mejorar su situación económica y aumentar su movilidad ascendente en la escala social. Esas diferencias en el papel asignado a la educación por los distintos sectores y estratos de la sociedad costarricense podría explicar buena parte de las contradicciones y conflictos que hemos observado en el sistema educativo. Tales son, por ejemplo:

- i) el énfasis casi total en educación elemental, cuyos contenidos y métodos consistían principalmente en valores y disciplina; ;
- ii) la ausencia de oportunidades adicionales para realizar estudios sobre temas y técnicas que permitieran desarrollar fuentes de empleo distintas a la actividad agrícola-comercial basada en el café;
- iii) instituciones de educación media y superior vedadas de hecho a la gran mayoría de la población y reservadas en igual forma, para preparar el pequeño número de empleados burocráticos requeridos por las principales empresas y dar formación profesional a los miembros de las familias de propietarios-empleadores;
- iv) compulsión de la educación primaria, aún cuando no contribuía significativamente a incrementar la capacidad técnico-productiva;
- v) impermeabilidad y eventual oposición de las autoridades educacionales a integrar el trabajo y la educación como base de la búsqueda de formas independientes de subsistencia, tal como proponían don Joaquín García Monge y don Roberto Brenes Mesén.⁹⁹

Los anteriores efectos e implicaciones de la polarización social entre propietarios-empleadores y el sector laboral para la educación, fueron de tipo directo o inmediato. Pero no debemos perder de vista que el mismo fenómeno también ejerció decisivas influencias adicionales sobre el sistema educacional en forma indirecta. Por ejemplo:

— El proceso de urbanización resultante de la concentración y centralización del comercio -así como del debilitamiento de la agricultura familiar y la consecuente migración, agravada por el aumento poblacional- facilitó la formación de escuelas y el control de asistencia de los niños por parte de las autoridades pertinentes.

— En el sector de propietarios-empleadores surgieron algunas diferencias que permitieron cierta pluralidad de apreciaciones en torno al papel de la educación. Así, los hijos "segundones" de la clase dominante que -como ha señalado Stone- se dedicaron principalmente a ocupaciones profesionales y actividades políticas, apoyaron la educación como instrumento de movilidad social y medio de transmisión de una ideología liberal secularizante.

— Y finalmente, el crecimiento de la educación pública significó la formación de un número cada vez mayor de *maestros asalariados* -relativamente conscientes de su situación social y con facilidades especiales para organizarse (v.g. mismo patrono, residencia urbana, trabajo en centros comparativamente grandes). Debido a su posición laboral, los maestros y educadores en general percibían el papel de la educación en forma un tanto diferente al sector propietario-empleador y con ciertas coincidencias o al menos, aproximaciones respecto a las aspiraciones de los demás trabajadores. Así el fortalecimiento numérico y organizacional de los educadores en la primera mitad del siglo presente les permitió introducir nuevas directrices en la educación pública, convirtiéndola en un mecanismo de cambio social y neutralizando parcialmente las políticas y prioridades desarrolladas hasta el primer tercio del siglo. De allí que no debe sorprender el hecho de que, en las décadas de los 1940's y 1950's, se extendieron y se diversificaron los servicios educacionales, consolidándose la gratuidad de la enseñanza media y la apertura de la educación superior a amplios sectores de la población.

4.3 Resumen de la Hipótesis

A modo de conclusión, podemos resumir nuestras proposiciones básicas sobre el desarrollo de la educación costarricense entre principios del siglo 19 y mediados del 20, en los siguientes puntos:

a) El principal impulso de la formación del núcleo del sistema educacional en la primera mitad del siglo 19 consistió en el esfuerzo de la llamada

"élite colonial" por preservar sus pocos privilegios y controlar la evolución económico-política de la nación durante la disolución del régimen colonial y constitución del régimen republicano. Las circunstancias internas y externas no daban margen para que los objetivos de dicha élite y sus descendientes inmediatos se buscaran por mecanismos coactivos y militares, como ocurrió en otros países latinoamericanos. Al contrario, fue necesario aplicar medios persuasivos y civiles, entre los cuales la educación fue el instrumento central.

b) La organización de la producción y el intercambio que tuvo lugar en el transcurso del resto del siglo 19 bajo la hegemonía de los descendientes-sucesores de la misma élite y basada en el café, expandió y fortaleció el papel de la educación *como instrumento de control social*:

i) Desde una *perspectiva económica y social*, el desarrollo de formas centralizadas de producción y el debilitamiento concomitante de unidades económicas independientes redujeron las oportunidades para desempeñar tareas gerenciales y empresariales; por lo cual decayeron el ejercicio, el fortalecimiento y la expansión de ese tipo de conocimientos, aptitudes y habilidades en la fuerza de trabajo costarricense. Y, desde un *punto de vista técnico*, ese mismo proceso concentró en pocos puestos las tareas mentales o intelectuales (de mayor discrecionalidad), v.g. de diseño y planeamiento de la producción y el comercio, mientras especializó a la mayoría de los trabajadores en tareas operativas o manuales (de menor discrecionalidad).

ii) Los anteriores procesos requirieron numerosas adaptaciones en la población. Para promover y canalizar las mismas, los propietarios-empleadores impusieron sus proyectos y prioridades a través de su *control político y administrativo* del aparato estatal. Así se introdujeron cambios en la división del trabajo a nivel de la familia, con el propósito de crear y transmitir los conocimientos, aptitudes y habilidades requeridos mediante el sistema escolar, y la instrucción se distribuyó en armonía con las oportunidades económicas, sociales y técnicas mencionadas antes, a saber: i) para la gran mayoría, entrenamiento disciplinario tendiente a crear actitudes de obediencia, acompañado de transmisión de habilidades elementales en lectura, escritura y aritmética; ii) a una minoría se le transmitieron habilidades intermedias de lectura, escritura y matemáticas, complementadas con conocimientos de cultura formal; y iii) estudios superiores para una minoría aún más pequeña.

c) Sin embargo, las diferenciaciones sociales -implicadas algunas, causadas otras por el desarrollo de la organización económica- condujeron a divergencias y contradicciones entre las aspiraciones y expectativas de los principales grupos componentes de la sociedad en torno al papel, los contenidos y los métodos de la educación. El forcejeo entre los diferentes intereses

y grupos condicionó el control del sector hegemónico, especialmente en el curso de la primera mitad del siglo 20. Ello dio margen y oportunidad para que otros sectores sociales introdujeran algunos elementos de sus propios proyectos en torno a la educación como *medio de cambio social*.

NOTAS

- 1 Ese proceso ha sido analizado por autores tales como F. Moretzoohn de Andrade, Michael Seligson, Jeffrey Casey, C.F.S. Cardoso.
- 2 Thorstein Veblen, *The Instinct of Workmanship*, Norton, N.Y., 1961; págs. 242-243; Harry Leibenstein, "Entrepreneurship and Development", Papers and Proceedings of the 88th Annual Meeting, *American Economic Review*, May 1968, pág. 72.
- 3 Albert Hirschman, *A Bias for Hope*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, págs. 106-114.
- 4 José L. Vega, "Formación de un Régimen de Burguesía Dependiente", *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 6, Costa Rica, 1973, pág. 87.
- 5 C.F.S. Cardoso, "La Formación de la Hacienda Cafetalera en Costa Rica", *Avances Proyecto de Historia Económica y Social de Costa Rica*, U.C.R., 1976, pág. 32.
- 6 Rodrigo Facio, *Estudio sobre Economía Costarricense*, Editorial Costa Rica, 1972, pág. 45.
- 7 Para Marr, esos cambios tenían efectos cuestionables para la salud económica y social de la nación. Véase W. Marr, "Viaje a Centroamérica", en Ricardo Fernández G., *Costa Rica en el Siglo XIX*, EDUCA, págs. 178-179.
- 8 L. F. González F., "Desenvolvimiento Histórico del Desarrollo del Cultivo del Café y su Influencia en la Cultura Nacional", en *Manual de Agricultura Tropical*, Imprenta la Tribuna, San José, 1921.
- 9 G. Chacón T., "Don Buenaventura Espinach Gual y el Desarrollo de la Industria Cafetalera en Costa Rica", *Revista del Instituto de Defensa del Café*, No. 45, 1938, pág. 568.
- 10 Carolyn Hall, *Desarrollo Histórico-Geográfico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica, págs. 56-57; C.F.S. Cardoso, *op. cit.*, pág. 24.
- 11 L.F. González F., *op. cit.*
- 12 Roger Churnside, *Development of the Labour-Force in Costa Rica*, Tesis Ph.D., Universidad de Sussex, Inglaterra, 1979, pág. 292.
- 13 Dirección de Estadística y Censos, *Costa Rica Censo de Población 1864*, pág. XXV.
14. Tesis citada del autor, págs. 301, 313-315.

- 15 Para una explicación de la diferencia entre tareas empresariales y gerenciales, así como su importancia para el funcionamiento, crecimiento y desarrollo de organizaciones comerciales, véase Liebenstein, *op. cit.*, Volumen 2, pág. 74; también W.J. Baumol, "Entrepreneurship in Economic Theory", colección de artículos citada en *American Economic Review*, May 1968, págs. 64-65.
- 16 Tesis del autor, capítulo 1, sección 1.2, capítulo 2, secciones 2.1 y 2.4.
- 17 *Ibid*, capítulo 3, sección 3.2, introducción y subsección 3.2.1.
- 18 M. Wagner y C. Scherzer, *La República de Costa Rica en Centroamérica*, San José, Costa Rica, 1944.
- 19 Alrededor de 15.000 en 1864 y 18.000 en 1927, o 26 por cien y 13 por cien de la población activa. Véase cuadro 1.
- 20 El desempleo temporal y estacional en el Atlántico estaba relacionado con: a) dificultades financieras en la construcción del ferrocarril; b) fluctuaciones hacia abajo en las exportaciones de banano y café; c) lluvias e inundaciones periódicas. .
- 21 Tesis del autor, cuadros 5.7, 5.8, 5.9, 5.11, 5.12, 5.13.
- 22 *Ibid*, i) págs. 244-258, 450-451, 454-455; ii) págs. 177-179; iii) págs. 239-240.
- 23 Samuel Stone, *La Dinastía de los Conquistadores*, EDUCA y Editorial Costa Rica, págs. 106-117.
- 24 Ernest Feder, *The Rape of the Peasantry: Latin America's Landholding System*, Anchor Books, Doubleday, N. Y., 1971, págs. 120-128.
- 25 S. Stone, *op. cit.*
- 26 E. Feder, *op. cit.*
- 27 Como ejemplo, véase Carolyn Hall, *Cóncavas*, Editorial UCR, 1978, págs. 31-38,46.
- 28 Para detalles Cf. Dirección General de Estadística y Censos, *Costa Rica Censos de Población de 1864, 1883, 1892, 1927, 1950*. En cuadro 1 ofrecemos un resumen; véase categorías 1 y 2.
- 29 Mariano Montealegre: i) "El Problema del Campesino", *Revista del Instituto de Defensa del Café*, No. 86, diciembre de 1941; ii) "La Pequeña Propiedad Rural", misma revista, No. 97, 1942. En torno al mismo problema, véase John and Mavis Biezans, *Life in Costa Rica*, págs. 40-45, 132-135, 146-147; S. Stone, *op. cit.*, págs. 142-145. Rodrigo Facio y F. Moretzhon de Andrade sostienen ideas similares al respecto.
- 30 Dirección General de Estadística y Censos, *Costa Rica Censo Agropecuario 1955*, pág. 135-138.
- 31 *Revista del Instituto de Defensa del Café*, No. 15, págs. 178-179.

- 32 La evolución observada en la industria bananera respecto a trabajo asalariado y ocupaciones administrativas fue aún más rápida que en la actividad cafetalera. Sin embargo, por estar principalmente bajo el control de extranjeros y restringida a una región específica del país, respondió a una dinámica distinta que no podemos abarcar aquí. Para un resumen, véase tesis del autor, págs. 222-239.
- 33 Roger Churnside, "Organización de la Producción, Mercado de Fuerza de Trabajo y Políticas Laborales en Costa Rica 1864-1950", *Avances de Investigación*, Instituto de Investigaciones Sociales, UCR, No. 38, 1981.
- 34 Tesis del autor, pág. 201-222, 319-325. Véase también, "Aspectos Económicos e Hipótesis Relacionados con la Carreta Costarricense (1846-1910)", *Documentos del Instituto de Investigaciones Económicas*, UCR, 1979.
- 35 Dirección General de Estadística y Censos, *Costa Rica Censos de 1864 y 1927*, sección de ocupaciones.
- 36 R. y C. Jinesta, *La Instrucción Pública en Costa Rica*, San José, 1921, págs. 59-72.
- 37 Archivos Nacionales, Sección Histórica, documentos municipales, No. 485, 1820-1821. Reproducido en *Revista de Archivos Nacionales*, Primer Semestre, 1964.
- 38 Luis F. González F., *Historia del Desarrollo de la Instrucción Pública en Costa Rica*, San José, 1961, Ministerio de Educación Pública, pág. 4.
- 39 *Ibid*, pág. 86-89.
- 40 Wagner y Scherzer, *op. cit.*, pág. 140.
- 41 González F., *op. cit.*, págs. 86-89.
- 42 Jinesta, *op. cit.*, pág. 77; González F., *op. cit.*, pág. 101.
- 43 *Ibid*, pág. 76.
- 44 González F., *op. cit.*, pág. 14.
- 45 Wagner y Scherzer, pág. 84.
- 46 Es significativo el hecho de que algunos de tales castigos fueron abolidos o, al menos, restringidos y regulados oficialmente en escuelas atendidas por los hijos de familias pudientes; tal fue el caso de la Casa de Enseñanza de Santo Tomás, que se convirtió eventualmente en Universidad Nacional. Véase González Flores, págs. 15-17 y Jinesta, págs. 80, 86. Para detalles sobre la gran variedad de castigos que se aplicaban en la mayoría de las escuelas, por lo menos hasta los 1850's, véase González Flores, Capítulo IX y especialmente páginas 56-59.
- 47 A pesar de que tales prácticas eran normales, no todos los maestros y autoridades educacionales las sancionaban. Por lo menos una alta autoridad criticó severamente el exceso de adoctrinación y disciplina, haciendo un llamado (en 1851) a los padres de familia para "... protestar -en nombre de la civilización- tan primitivo e inicuo método". Véase González Flores, *op. cit.*, pág. 85-86.

- 48 Jinesta, *op. cit.*, págs. 75, 78, 85, 86, 87, 89, 92.
- 49 González Flores, *op. cit.*, pág. 7.
- 50 Wagner y Scherzer, *op. cit.*, págs. 140-143. Squire, basado en información proporcionada por el consulado británico (1854), expresa opinión similar, en Fernández G., *op. cit.*, pág. 289, nota número 9.
- 51 Por ejemplo, en la Casa de Santo Tomás (1822), las clases de lectura costaban un real cada una, las de escritura y aritmética dos reales, y las de Latín 3 reales, *Ibid*, pág. 6.
- 52 Jinesta, *op. cit.*, págs. 83, 84, 86, 89-93.
- 53 González Flores, *op. cit.*, pág. 45.
- 54 Dirección General de Estadísticas y Censos, *Costa Rica Censo de Población de 1864*.
- 55 Por ejemplo, una autoridad superior propuso sin ambigüedades en 1851 que la educación primaria debía proporcionar sólo conocimientos útiles para las "clases inferiores". Señaló además que la educación media y la superior debían reservarse únicamente para ciertas clases de la sociedad. Véase Carlos Monge y Francisco Rivas, *La Educación: Fragua de una Democracia*, UCR, 1978, pág. 16, nota 15.
- 56 González Flores, *op. cit.*, págs. 63-64; Jinesta, *op. cit.*, págs. 86, 88; Monge y Rivas, *op. cit.*, pág. 8.
- 57 González Flores, *op. cit.*, págs. 19-20, 51-56; Jinesta, *op. cit.*, pág. 92.
- 58 Monge y Rivas, *op. cit.*, pág. 12.
- 59 Carlos Monge, *La Educación Superior en Costa Rica*, CONARE, 1976, pág. 10.
- 60 Dirección General de Estadística y Censos; a) *Censo de Población de 1864*, págs. 36, 91; b) *Censo de Población de 1927*, pág. 131.
- 61 González F., *op. cit.*, pág. 131.
- 62 Jinesta, *op. cit.*, pág. 116.
- 63 Cifras en valores corrientes tomadas del *Censo de Población de 1927*, pág. 83.
- 64 Belly, en Ricardo Fernández G., *op. cit.*, pág. 573.
- 65 *Censo de Población de 1927*, págs. 56, 83.
- 66 Desde antes existían algunas ordenanzas locales tendientes a ese efecto; mas no se aplicaron, aparentemente, medidas en gran escala para implementarlas. Véase artículo 6 de la Constitución de 1969; asimismo Decreto LXX, noviembre 10, 1969, artículos 30 y 31, *Leyes y Decretos*, págs. 263-264.
- 67 *Leyes y Decretos*, 1886, artículos 120-123.

- 68 *Ibid*, págs. 165-166.
- 69 Por ejemplo, el Secretario Iglesias, Informe correspondiente a 1862.
- 70 Considérense los siguientes casos: i) Informe del doctor Antonio Espinal (exdecano de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Habana), 1877, *Gaceta Oficial*, enero 25, 1878, parcialmente reproducido en González F., *op. cit.*, págs. 185-186; ii) Mauro Fernández (Secretario de Educación), circular de 1886, en Jinesta, *op. cit.*, pág. 162; iii) Carlos Gagini, en 1918 y posteriormente. Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 47-48; iv) Ricardo y Carlos Jinesta, 1921, *op. cit.*, pág. 139; v) Oscar Bustos (consultor educacional chileno bajo contrato con el Gobierno de Costa Rica en 1935) concluyó que el resultado efectivo (en contraste con los objetivos proclamados) del sistema escolar consistía en el entrenamiento y no la formación de ciudadanos. Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 78, 84, 89; vi) Marco Tulio Pacheco y Hernán Vera, *Informe sobre el Estado de los Trabajos de Reforma de la Segunda Enseñanza Costarricense*, Ministerio de Educación Pública, 1958 pág. 29.
- 71 Jinesta, *op. cit.*, pág. 151.
- 72 *El Artesano*, San José, Costa Rica, 4 de enero de 1890, págs. 1-2, ("Prospecto"). Mismo periódico, editorial de enero 18, 1890; 8 de febrero, pág. 3-4 ("Reproducción de información aparecida en La Prensa"). Tales movimientos no comenzaron en 1890. Por lo menos desde 1886 se presentaron claras señas de insatisfacción entre artesanos y pequeños industriales respecto a la ausencia de políticas de protección. Véase *La Chirimía*, San José, Costa Rica, 17 de julio de 1886, pág. 1.
- 73 *El Artesano*, 25 de enero de 1890, págs. 2-3 (artículo de Guillermo Obando); 22 de febrero, pág. 1 (artículo de Nicolás Chavarría).
- 74 *El Artesano*, 18 de enero de 1890.
75. *El Artesano*, 25 de enero de 1890.
- 76 *El Ferrocarril*, San José, Costa Rica, 14 de febrero de 1891.
- 77 Carolyn Hall, *Desarrollo Histórico-Geográfico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica, pág. 83. La producción de subsistencia disminuyó y de artículos comerciales para el mercado interno bajó persistentemente en relación con la expansión de café: i) En 1825, Hale informó que la producción de alimentos en Costa Rica era sumamente barata y que aun los más pobres no tenían dificultades para adquirir lo necesario; ii) En 1853 -20 años después de iniciada la exportación cafetalera- Wagner y Scherzer señalaron que los precios de los artículos de subsistencia habían crecido bruscamente, y estimaron que los salarios aumentaron en 100 por cien frente a 200 por cien de los precios de artículos de consumo en los principales poblados; iii) Los sociólogos John y Mavis Biezans comentaron que dichas tendencias continuaron en el resto del siglo 19 y primera mitad del 20. Véase, respectivamente, Fernández G., *op. cit.*, pág. 21; Wagner y Scherzer, *op. cit.*, pág. 98, 102; J. y M. Biezans, *op. cit.*, págs. 40-41.
- 78 Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 51-52.
- 79 R. Facio, *op. cit.*, pág. 77-80.

- 80 T. Soley Güell, *Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica*, San José, Costa Rica, 1943, págs. 135-169.
- 81 *Ibid*, pág. 170-260.
- 82 Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 61-65.
- 83 Jinesta, *op. cit.*, págs. 122-123.
- 84 González F., *op. cit.*, pág. 253 y siguientes; Jinesta, *op. cit.*, págs. 169, 218, 221, 270.
- 85 Carlos Meléndez, "Esquema Histórico de la Educación en Costa Rica", *Revista de ANDE*, 1971, pág. 5.
- 86 Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 85-94. También Pacheco y Vera, *op. cit.*, págs. 27-28.
- 87 Ley General de Educación Común, *Leyes y Decretos 1886*, págs. 87 y ss. También Decretos V, VIII, X y XII.
- 88 González F., *op. cit.*, pág. 137.
- 89 Dirección General de Estadísticas y Censos, *Resúmenes Estadísticos de 1883-1893*, pág. 102, cuadro XIX. Véase también *Anuarios de 1888, 1889, 1890*, secciones de estadísticas educacionales.
- 90 *Constitución Política de 1949*, Imprenta Nacional, artículos 77 y 81.
- 91 Para un ejemplo reciente de tales formulaciones de objetivos de la educación, véase M.E. Dengo y R. Cortés, "La Filosofía Social de la Epoca: Los Fines Específicos de la Educación Costarricense", *Revista de ANDE*.
- 92 Cabe mencionar tres enfoques aplicables en la discusión de tales aspectos. En primer lugar, algunos analistas se sitúan en una perspectiva "idealista", al atribuir la génesis de programas educacionales a la inspiración de hombres visionarios o movimientos de ilustración; tal es el caso de M. Jones, *The Charity School Movement: A Study of 17th Century Puritanism in Action*, Archon Books, Gran Bretaña, 1964, pág. 345. Luego, existe la perspectiva "determinística", que sostiene que las condiciones y los procesos de índole histórica de alguna manera impiden ciertas necesidades y prioridades en el comportamiento individual y colectivo. Este segundo enfoque presenta diferentes variaciones: determinismo económico, ilustrado en Martín Carnoy, *Educación como Imperialismo Cultural*; determinismo étnico-cultural, tal como C. Jones, *Costa Rica Civilización en el Caribe*. Y, en tercer lugar, se ha aplicado el enfoque de tipo "dialéctico" que concibe las condiciones y los procesos históricos como conjunto de problemas y limitaciones -ante los cuales reaccionan de diferentes maneras los individuos y grupos-, así como fuentes de oportunidades, recursos e instrumentos para acciones alternativas de naturaleza creativa. El problema que hemos encontrado en el enfoque "idealista" es que no trata de explicar cómo y por qué surgen las "visiones" de los líderes y estadistas, llegando a "presidir" los actos de generaciones enteras. Y, respecto al enfoque "determinista", no se suelen clarificar los mecanismos mediante los cuales las condiciones históricas inducen cierto comportamiento

-o imprimen ciertas características- en los individuos y cómo se alcanza y se mantiene la aparente coincidencia y similitud en las reacciones de los mismos. Para salvar tales dificultades, hemos intentado aplicar la perspectiva "dialéctica" que, aceptando la influencia decisiva de los factores económicos, políticos y culturales, también reconoce la capacidad de los individuos de "carne y hueso", -al decir de Unamuno- para reaccionar respecto a los mismos en persecución de diversos objetivos. Ejemplos de este último enfoque se encuentran en E. P. Thompson, *Formación de la Clase Obrera Inglesa*, y R.G. Paulston, *Conflicting Theories of Social and Educational Change*.

- 93 Dicha red, no obstante, se hacía cada vez más tupida o espesa, tal como sugiere la tendencia de los siguientes informes: a) En 1802 diversos oficiales hicieron hincapié en el hecho de que las familias que habitaban el país eran casi totalmente autosuficientes, que nadie compraba o vendía, y ni siquiera existía el dinero, *Revista de Archivos Nacionales*, Nos. 1-6, 1959, págs. 32-35, 37-38, 49. En cambio, b) poco más de veinte años después, Hale observó que cada poblado tenía una especie de plaza principal, donde operaba el mercado, Ricardo Fernández G., *op. cit.*, pág. 25.
- 94 Juan Bosch, *Bolívar y la Guerra Social*, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, 1977, págs. 11-12.
- 95
- 94 Juan Bosch, *Bolívar y la Guerra Social*, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, 1977, págs. 11-12.
- 95 Un tratamiento detallado de esos problemas se hace en Peralta, H.G., *Agustín de Iturbide y Costa Rica*, Editorial Costa Rica, 1968. Hay un resumen de otros aspectos relacionados en Cardoso, C.F.S. y Pérez, H., *Centroamérica y la Economía Occidental*, Editorial UCR, 1977, págs. 168-170. Véase también artículos de Belly y Solano en Fernández Guardia, *op. cit.*, págs. 569 y 327, respectivamente.
- 96 Según ese autor, Bolívar y otros líderes político-militares de la independencia fueron ayudados a veces, y combatidos en ocasiones por los representantes de ese movimiento, Bosch, *op. cit.*, págs. 197-200.
- 97 Monge y Rivas, *op. cit.*, págs. 5-6.
- 98 Esos objetivos y métodos se explicaban -o se racionalizaban- con base en la necesidad de formar hábitos de autocontrol para el ejercicio correcto de la libertad. Véase, por ejemplo, la cita de una distinguida autoridad hecha por Monge y Rivas en su obra citada, nota 11, página 11.
- 99 Joaquín García Monge y Roberto Brenes Mesén, *Proyecto de Programa de Instrucción Primaria*, Tipografía Nacional, 1908.

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

CUADRO 1

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) 1864-1950

GRUPOS OCUPACIONALES	1864		1883		1892		1927		1950	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
PEA con ocupación identificada (0-8)	57.632	100.00	54.713	100.00	61.434	100.00	146.517	100.00	263.736	100.00
0. Profesionales	632	1.10	776	1.42	1.081	1.76	4.328	2.95	10.159	3.85
1. Gerentes y Administradores	413	0.72	737	1.35	959	1.56	3.336	2.30	9.579	3.63
2. Empleados de Oficina	446	0.77	796	1.45	929	1.51	7.341	5.01	11.153	4.23
3. Comerciantes y vendedores	706	1.23	1.404	2.57	1.876	3.05	5.308	3.62	10.347	3.92
4. Agricultores independientes y familiares	14.088	24.44	7.132	13.04*	8.903	14.49*	36.159	24.07	59.725	22.65
5. Transportistas	793	1.38	2.023	3.70	2.222	3.62	1.506	1.03	4.283	1.62
6. Artesanos, industrias caseras	14.891	25.83	9.580	17.51	8.882	14.46	18.445	12.59	36.818	13.96
7. Jornaleros	14.443	25.06	18.298	33.44*	22.196	36.13*	61.242	41.80	94.969	36.01
8. Servicios personales y familiares	11.220	19.47	13.937	25.53	14.386	23.42	9.652	6.57	26.703	10.12
9. Otros (no-identificados y desempleados)	222	0.39	14.137	25.84	19.503	31.75	5.736	3.91	8.248	3.13
TOTAL (0-9)	57.854	100.39	68.850	125.84	80.937	131.75	152.263	103.91	271.984	103.13

* Clasificación de trabajadores agrícolas y jornaleros en 1883 y 1892 difiere respecto a 1864, 1927 y 1950. Para comparaciones de esos grupos entre dichos años, conviene tomarlos en conjunto.

Fuente: Resumen de Cuadros AP-5.3 y con ajustes de Cuadro 5.5, Tesis del Autor. Datos de Censos Respectivos.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE P. E. A. POR ACTIVIDAD (%)

ACTIVIDAD	1864	1883*	1892*	1927	1950
Primaria	49.7	(57.5) 46.5	(62.5) 50.6	65.2	55.0
Secundaria	26.1	(13.9) 17.5	(11.0) 14.5	12.6	15.9
Terciaria	24.2	(28.6) 36.0	(26.5) 34.9	22.2	29.1
Subtotal (P.E.A. con Ocupaciones Identificadas)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
P.E.A. con Ocupaciones no Identificadas y Desempleados	0.4	25.8	31.7	3.9	3.1
TOTAL	100.4	125.8	131.7	103.9	103.1

* El gran número de ocupaciones no identificadas en 1883 y 1892 impiden comparaciones claras con 1864, 1927 y 1950. Los porcentajes entre paréntesis suponen que todas las ocupaciones no-identificadas fueron del sector agrícola.

Fuente: Reclasificación datos Cuadro AP 5.3., Tesis del autor.

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

CUADRO 3

TASAS DE PARTICIPACION (*) POR PROVINCIAS Y SEXOS
1864-1950 (%)

REGION	1864		1883		1892		1927**		1950		
	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	Total	Fem.	
COSTA RICA	48.0	31.5	37.8	27.5	33.3	21.7	32.3	56.9	7.18	34.0	10.4
SAN JOSE	42.5	27.0	39.8	22.7	33.6	50.5	17.3	...	...	34.8	14.6
ALAJUELA	47.6	27.0	37.7	30.0	36.0	49.8	22.4	...	...	31.7	7.1
CARTAGO	48.1	32.0	28.6	21.9	26.5	34.1	18.9	...	...	33.1	9.6
HEREDIA	50.1	36.4	42.0	32.1	42.2	54.4	30.5	...	...	33.4	10.6
GUANACASTE	57.8	46.7	43.2	39.0	34.4	39.7	28.8	...	...	31.3	6.0
PUNTARENAS	61.6	39.2	36.5	33.0	25.3	27.5	22.9	...	...	37.2	7.9
LIMON***	-	-	33.6	31.3	15.7	14.8	17.6	...	...	38.0	9.0

* Porcentaje de P.E.A. respecto a población total.

** Datos provinciales no reportados en censo.

*** P.E.A. de 1883 y 1892 no incluye extranjeros; por lo cual, las tasas de participación están subestimadas.

Fuente: Cálculos basados en cuadros AP-5.1 y AP-5.2, Tesis autor.

CUADRO 4

P. E. A. FEMENINA EN SERVICIOS DOMESTICOS
1864-1950

Ocupación	Año				
	1864	1883	1892	1927	1950
<u>INDEPENDIENTE</u>					
Lavado	4.220	5.300	5.873	1.676	1.391
Aplanchado	720	890	1.031	79	-
<u>DEPENDIENTE</u>					
Sirvientes Domésticos	1.859	2.819	2.697	1.563	13.997

Fuente: Censos de Población

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

CUADRO 5

DIVERSAS ESTADISTICAS ESCOLARES (1892-1927)

Año	Presupuesto** (miles de pesos/colones)	No. Escuelas	No. Maestros	Estudiantes Registrados
1864*	menos de 120.0	75	117	7.000
1892	463.8	258	477	16.815
1895	532.7	316	718	21.829
1900	782.7	325	863	19.414
1905	1.079.0	387	991	22.274
1910	1.104.2	337	953	26.886
1915	1.242.9	417	1.335	34.703
1920	2.127.1	411	1.346	35.485
1925	2.957.0	453	1.443	40.060
1927	3.463.5	482	1.451	42.031

* 1864 insertado como referencia, datos tomados de Jinesta, Belly y Censo.

** Entre 1890's y 1930's la unidad monetaria se depreció en 75% respecto al dólar de E.E.U.U.

Fuente: Censo 1927, página 83 (excepto 1864).