

EDUCACION Y SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA¹

Janina Del Vecchio De Bouzon *

En todo país, las políticas educativas y las relacionadas con la seguridad social se establecen en relación con la estructura y alcances de la definición del Estado que las sustenta.

Por tal motivo es que, para el marco del tema "Educación y Seguridad Social en Costa Rica", es necesario referirse primero al tema del Estado, el que enfocaré en el marco de una sociedad de oportunidades, democrática y que se inspira para su desarrollo en los principios de libertad, justicia y solidaridad.

Si bien, se viene dando, en nuestro medio, desde hace ya algún tiempo, una polémica acerca de la necesidad de generar cambios en la organización del Estado en sus aspectos políticos, administrativos y educativos, es una realidad que estos cambios y ajustes son necesarios para preparar al país para enfrentar los retos que le demandan los avances científicos y tecnológicos que se han producido de manera vertiginosa en esta última década del siglo XX. Naturalmente, al llevar adelante estas reformas, debe tenerse el cuidado de no desfazer la realidad el modelo político que ha organizado a la sociedad costarricense en las últimas cuatro décadas, y que ha tenido por finalidad brindar respuestas para la creación de una sociedad de oportunidades en la cual el bienestar social de las mayorías prevalezca sobre la riqueza de unos pocos.

Una Redefinición del Modelo de Desarrollo y del Estado

Nos enfrentamos a tiempos de cambio, a nuevos ajustes que nos demandan hacer un alto para ver el camino ya recorrido y redefinir el futuro.

El modelo de desarrollo nacional debe estar al servicio de todos los costarricenses y esta revisión integral debe liberarse de dogmatismos y mediante un análisis sereno de nuestra estructura social e idiosincracia, lograr una redefinición del Estado costarricense y eventualmente, su reforma, sin perder de vista que:

1.- La economía es un medio para alcanzar el desarrollo social.

2.- El desarrollo debe ser sostenido en tiempo y espacio, y extensivo a todos los niveles y sectores sociales.

3.- En la acción social deben participar conjuntamente la comunidad organizada y el gobierno.

4.- La finalidad del Estado es velar por un máximo nivel de desarrollo para todos.

De ahí que, en un contexto costarricense, la reforma estatal no puede ser deshumanizante, donde el individuo quede expuesto a los avatares de las injusticias sociales. En nuestro contexto no es posible hablar de un avance tecnológico que olvide las necesidades básicas del hombre. Ya hemos visto cómo, aún en las actuales directrices del Banco Mundial, hay un retomar del compromiso social con la finalidad de afianzar las democracias latinoamericanas. El verdadero logro de la democracia participativa se encuentra en la integración responsable y eficaz del ciudadano en los procesos de toma de decisiones en sus comunidades, y en los demás niveles de la gestión pública y, para ello, la descentralización del poder político mediante el robustecimiento de los gobiernos locales debe producirse.

Ahora bien, no nos queda, a estas alturas del desarrollo social de los pueblos, la menor duda acerca de la importancia de la educación en la conformación de los patrones sociales de vida. Por eso, el eje esencial en la redefinición del desarrollo nacional y su consecuente reforma del Estado para adaptar las políticas gubernamentales a los objetivos sociales de maximizar el bienestar de sus habitantes, debe llevar, ineludiblemente, a una reforma educativa para construir una sociedad más justa, más participativa y más democrática.

Antecedentes Históricos de la Seguridad Social

Se le atribuye al libertador Simón Bolívar el empleo por primera vez de la expresión "seguridad social", en su discurso de Angostura, en febrero de 1819, cuando manifestó que "el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política."

* Profesora e investigadora, Universidad de Costa Rica. IMEC.

¹ Ponencia presentada al Seminario "Nuevas tendencias de la Seguridad Social", Organización Iberoamericana de Seguridad Social, celebrado en San José, Costa Rica, los días 1 y 2 de setiembre de 1992.

Alemania anunció su seguro social obligatorio en 1881, cuando el canciller Bismarck presentó un proyecto de ley sobre el seguro de los trabajadores en casos de accidentes de trabajo y un proyecto de ley que propone la organización paritaria del sistema de las Cajas de Enfermedad en la industria; también contempla la situación de quienes por edad o invalidez, resultan incapacitados para trabajar. En 1889, en París, se creó la Asociación Internacional de Seguros Sociales, y en 1911 se promulgó la Ley de Seguro Social en Inglaterra.

En América Latina se establecieron los seguros sociales por primera vez en Chile, en 1924.

Desarrollo Histórico de la Seguridad Social en Costa Rica

Durante el período colonial, LA SEGURIDAD SOCIAL ESTABA REFERIDA A LA ATENCION MEDICA, que era privada o se daba por caridad a cargo de clérigos.

A fines del siglo XIX y hasta 1930, se dan algunas acciones colectivas que buscan eliminar algunas enfermedades, sobre todo las epidémicas; en 1837 se crea la Junta General de Sanidad; en 1845 se crea el Hospital San Juan de Dios; en 1985 se crea el Instituto de Higiene y luego la Secretaría de Higiene y Salud; en 1927¹ se crea el Ministerio de Salud.

En relación con el desarrollo de la salud y la seguridad social en Costa Rica, como nos lo ha indicado Guido Miranda, "hace 25 años el hombre no concebía todavía la salud. Estaba planteado siempre el problema de la enfermedad y su magnitud era lo que ocupaba toda su atención; había construido y seguimos construyendo muchos edificios para atender enfermos, estructuras para preocuparnos del problema de la enfermedad que representa una minoría, sin poder cuantificar adecuadamente el capital humano representado por el hombre sano. No se sino es los últimos años en donde el desarrollo tecnológico permite plantear el problema de otra manera cuando se va logrando paulatinamente hacer una capitalización mayor cada vez de la salud, llegar a medirla, llegar justamente a incrementarla, a fomentarla y promoverla, porque ahora los recursos existen para considerar la salud como un bien tangible. Antes, el hombre manejó únicamente el problema de la catástrofe de su enfermedad y construyó hospitales, fabricó equipos, reeducó médicos y personal especializado, pero únicamente para atender esta minoría que representan los enfermos. Pero no se fomentó, no se capitalizó, no se buscó la manera para que el bienestar que constituye el beneficio derivado de la salud, fuera acrecentándose cada vez más, que es el nuevo enfoque, consecuencia justamente del desarrollo que ha habido en los últimos años.

Si se analiza lo que el mundo era antes de los años 50, antes de la última guerra que es la responsable de todo este gran cambio generado por el desarrollo tecnológico, el hombre estaba enfrentando desde hacía siglos a los problemas de la infección y la desnutrición. El hambre era el problema fundamental, crónico en el mundo; agregado al problema de la desnutrición, estaba el problema de la infección. El hombre sucumbió a lo largo de siglos en epidemias y en endemias provocadas por los gérmenes en un transcurso de desnutrición. La tuberculosis fue el mejor ejemplo. Los problemas de las enfermedades infectocontagiosas fueron muy serios y no se pudo nunca aplicar el adagio "que vale más prevenir que curar", no pudo nunca hacerse una prevención efectiva. No es sino con los descubrimientos tecnológicos alcanzados en la guerra que se logra. Lamentablemente hubo que sacrificar 50 millones de seres humanos para lograr el avance tecnológico que hoy tenemos en donde el hombre se ve abocado a la posibilidad, por primera vez, de producir riqueza en grandes cantidades, hasta que genera una serie de fenómenos para los cuales no estaba preparado ni estamos todavía educados para utilizar la riqueza, ni para distribuirla, ni crear la equidad dentro de la organización de la sociedad. Esta Tecnología hace algunos procedimientos tales como la automatización de la producción, que logra que el crecimiento del producto bruto del mundo se cuadriplique, mientras la población solo se triplica, en un período relativamente corto. Asistimos al fenómeno de explosión demográfica, como un fenómeno totalmente nuevo que nunca antes se conoció. Aparece el envejecimiento del hombre como un fenómeno natural y hasta cambia totalmente el proceso de la producción de bienes creando la posibilidad de encontrar el bienestar. Ahora el hombre encuentra una ruta para el bienestar, procedimientos con los cuales antes no pudo plantear la posibilidad de tener prevención, se vuelven una realidad. A parecen las vacunas en cantidades y en calidad suficientes para que se usen profusamente y desaparece el espectro del hambre. Los incrementos en la producción abren nuevas fuentes de trabajo y estas generan salarios, que a su vez generan riqueza, una condición totalmente diferente, y el hombre empieza a disfrutar de un bienestar que nunca antes tuvo. La electrificación, el agua potable, los caminos, las comunicaciones la vivienda etc. se hacen accesibles comunidades y el hombre encuentra por primera vez la ruta del bienestar. Junto con esto, se produce otro fenómeno social extraordinario: el hombre se encuentra a sí mismo. Se escriben los derechos del hombre de la Carta de San Francisco y que constituye el marco político, el económico y el marco social para definir las bases del bienestar. Y esto produce una repercusión directa en el fenómeno de la salud porque antes el hombre estaba ante el temor de la enfermedad: la Salud la definen como la ausencia de

¹ Bienestar Social en Costa Rica: Una Reseña de su Desarrollo. Avance de Investigación No. 60. UCR, Facultad de Ciencias Sociales, IICS, 1987.

enfermedad. Ahora este ser humano adquiere una connotación tridimensional completamente diferente, ahora se transforma en un ente que tiene una gran carga biológica, la determinada por su herencia, comprendida en su potencial de cromosomas, que está dispuesto a desarrollarse, si las condiciones de nutrición y las condiciones de ambiente se lo permiten; este desarrollo constituye un desarrollo individual que va formando la personalidad, que encaja después en la sociedad. De modo que este ente adquiere una dimensión no solamente somática, la dimensión biológica, cromosómica, sino que adquiere una dimensión psíquica y una dimensión social. Ahora la salud encuentra justamente esa definición, es el bienestar del individuo, con un componente orgánico, tiene un componente social y que además posee un componente intelectual. Esta enorme apertura de lo que significa la salud, de lo que significa el bienestar, es posible justamente porque las vías, los elementos, los medios del enriquecimiento, le permiten al hombre vislumbrar una perspectiva muchísimo más amplia para su futuro. La seguridad social del país nace dentro de esta dimensión. La seguridad social nace en un momento en que todos los países, por lo menos los latinoamericanos, buscan la manera de encontrar una identidad de su nación y una identidad de su pueblo a través de una serie de medidas de carácter social y de carácter político.”¹

Antecedentes Jurídicos de la Seguridad Social en Costa Rica

En 1917, la Asamblea Constituyente incluye un Artículo 10 que dice: “es obligación del Estado, velar por el bienestar de las clases trabajadoras, y para ello dictará las leyes necesarias; a falta de iniciativa social, promoverá y en todo caso apoyará, en la medida de sus recursos, las instituciones que tengan por objeto armonizar sobre bases de justicia las relaciones entre patronos y obreros, y las que tiendan a mejorar la condición económica de estos y a ampararlos en caso de enfermedad, vejez o accidente, paro de trabajo y otras circunstancias de desgracia independiente de su voluntad.”

En 1923, el general Jorge Volio incluye la idea del Seguro Social en el Programa de Gobierno del Partido Reformista con el que se busca atender los accidentes de trabajadores; en 1928, Max Koberg presenta un proyecto para crear una “Caja de Emergencias”; en 1931 el Partido Comunista de Costa Rica propone el establecimiento de los seguros sociales a cargo del Estado. Pero, es hasta en 1941 cuando se crea la CCSS, en el gobierno de Calderón Guardia, y en 1943 cuando se incluye en la Constitución Política el capítulo “De las Garantías Sociales”.

Así, a partir de los años cuarenta, Costa Rica crea la institución para la seguridad social y respalda la Carta del

Atlántico (1941), las Recomendaciones de Filadelfia (1944), la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, (1946), La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Carta de Punta del Este (1961), documentos que señalan la obligatoriedad del Estado de brindar los servicios de salud a todos los individuos.

Pero la salud es solo un aspecto de la seguridad social, en la que intervienen también aspectos como la vivienda, la alimentación, la educación y el trabajo.

Fines de la Seguridad Social

Es meta de la seguridad social lograr el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, entendida por la disponibilidad y acceso a los alimentos fundamentales, al agua segura en cantidad y calidad, a la vivienda adecuada a las necesidades de los grupos familiares y sociales, a la ocupación plena, segura y con ingresos suficientes, a la educación básica para la inserción en el proceso de desarrollo social, a ambientes físico y sociales que permitan armonía con el medio y faciliten el desarrollo de los individuos y de los grupos humanos.

Asimismo, el desarrollo de sistemas de seguridad social debe asegurar la plena participación de todos en todas las etapas. La sociedad civil debe ser actora en la formulación, puesta en marcha y disfrute de la seguridad social.

El problema económico al cual tiene que enfrentarse cada día los seres humanos, se refiere a la satisfacción de sus necesidades básicas, y como bien lo ha expresado Oscar Arias “nuestro pueblo sabe que la violencia se presenta bajo diversas formas: guerras, desempleo, tugurio, hambre, enfermedad. Por eso, proclama la necesidad del entendimiento entre los hombres, la obligación de ser solidarios sobre todo con los más desvalidos. Por eso, trabajamos arduamente en busca del desarrollo compartido, fundado en un estilo de vida austero. Por eso anhelamos una sociedad en donde todas las familias puedan satisfacer por lo menos sus necesidades básicas, de acuerdo con nuestras posibilidades económicas”¹.

La Constitución Política costarricense ofrece una garantía a la sociedad, de cuya realización depende en mucho la paz y la subsistencia de nuestro régimen democrático. De la fortaleza de nuestra economía se nutre la seguridad social, en la búsqueda de un objetivo final: la persona, razón de ser del Estado y de la sociedad civil, porque quien cree en la democracia no puede desentenderse de las responsabilidades sociales para alcanzar el desarrollo. De acuerdo con Arias, “la hora presente reclama una actitud concordante con las exigencias del ser humano. Es preciso estimular el acercamiento de todos los grupos de la socie-

¹ Miranda, G. *La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica*, 1988. San José.

¹ Arias, O. *Solidaridad con los desvalidos*, San José, 1989.

dad, y, sobretudo, tenderle la mano al más necesitado, para que alcance el bienestar que se merece como persona. El odio y el egoísmo engendran miseria, hambre, enfermedad e injusticia. La libertad y la justicia social promueven la riqueza, el progreso y los valores éticos eternos".¹

El Sistema de Seguridad Social en Costa Rica

El sistema de seguridad social en Costa Rica está conformado por tres componentes: prestaciones económicas, prestaciones en salud y prestaciones sociales; está a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Las prestaciones económicas cubren dos áreas fundamentales: pensiones y subsidios; las prestaciones en salud abarcan la atención médica general y especializada, atención odontológica, atención de la maternidad, rehabilitación, tratamiento y prevención de enfermedades crónicas y atención integral a grupos específicos como adolescentes y ancianos; las prestaciones sociales ayudan a las familias que enfrentan situaciones críticas de tipo económico social, mediante contribuciones en dinero, especies y servicios.

El Desafío de la Seguridad Social

Ya hemos dicho que sin seguridad social no habrá ni justicia ni desarrollo social.

Los grandes retos que afronta la seguridad social son:

- a. **En salud:** aumentar la cobertura de los servicios (universalización de la atención), mejorar la atención médica, aumentar la medicina preventiva, mejorar la infraestructura, aumentar los horarios de consulta, otorgar incentivos a los médicos, reestructurar la consulta externa, fijar la libre elección médica, impulsar la medicina comunitaria y mejorar el equipo médico.

Debe buscarse una cobertura integral de la población y reformularse toda la política de prevención del Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, considerando los siguientes programas en forma prioritaria: la enfermedad cardiovascular, el cáncer, el programa de salud materno infantil, la prevención de accidentes y la medicina de trabajo, el desarrollo social y finalmente el deporte y la organización comunal.

Debe plantearse la transformación del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte en uno de Seguridad Económica.

Los recursos humanos del sector salud, deben cambiar la dimensión de lo que representa su participación; tam-

bién en la población misma debe cambiar, valorando la importancia de los que significa su salud como causa generadora de bienestar. Es indispensable que los servicios se proyecten en la comunidad y que esta participe en el proceso generador de la salud. De ahí la importancia de educar a la población para asumir responsablemente su salud y su seguridad social.

La educación busca un cambio en los conocimientos, las actitudes y las prácticas de las personas que les permitan asumir esa responsabilidad: sin la responsabilidad personal nada es posible.

- b.- **En vivienda:** garantizar a todo ser humano una vivienda digna. Buscar la adecuada eliminación de basuras y aguas negras. Lograr la electrificación total del país.
- c. **En alimentación:** elevar los niveles nutricionales de la población; lograr la universalización del agua potable.
- d.- **En cultura:** promover las actividades recreativas, deportivas y culturales en la comunidad.
- e.- **En educación:** lograr la igualdad de oportunidades para todos en educación, a sabiendas de que este es el proceso que nos hará alcanzar el desarrollo social.

La Reforma Educativa en una Sociedad de Oportunidades

La educación como eje fundamental del desarrollo debe enfocarse con un doble compromiso: el de ser impulsora del rescate de la identidad propia y el de ser gestora de la inserción de todas las actividades de la sociedad en la comunidad internacional. Este debe ser un proceso único, coordinado, sin *dicotomías* ni separaciones entre los valores nacionales y los globales de la cultura universal.

La educación debe buscar un balance entre las distintas posiciones, corrientes metodológicas y filosofías educativas. En la formación integral del educando no se pueden descuidar los valores éticos que le brinden la capacidad de ser sensible a los problemas que aquejan al hombre y el compromiso con la búsqueda de soluciones solidarias.

La instrucción resulta fundamental en la formación del ser humano; para ello es necesario enfrentarse con valentía a los diferentes retos que impone el vertiginoso avance científico y tecnológico que ha hecho grande al desarrollo del hombre en esta última etapa del presente siglo. Debemos ver la instrucción como base fundamental para la formación. Sin una formación del individuo que retome la instrucción como el punto de partida para desarrollar acti-

¹ Arias, O. *Solidaridad con los desvalidos*, San José, 1989.

tudes y aptitudes, no pueden darse los avances científicos, tecnológicos y culturales que exige el desarrollo del país. Sabemos que la Educación en su concepción más plena, es mucho más que instrucción; pero debemos considerar que para lograr un verdadero avance educativo es necesario que se asigne a la instrucción su verdadero papel formativo.

Las Ciencias Sociales han dado respuestas acertadas en el perfeccionamiento del concepto de atención integral del educando y de sus resultados. No podemos caer en el reduccionismo de considerar, como en el pasado, que la falta de capacidad intelectual y la poca dedicación al estudio son las únicas variables que determinan los bajos niveles de aprendizaje. Se reconoce que entran en juego otras variables de índole familiar, económica, psicológica, además de las características del maestro: su formación y grado de compromiso con la labor que desempeña. De ahí la importancia de la correcta definición de las políticas educativas en el marco general de los objetivos que la sociedad persigue.

No es factible, si defendemos una educación democratizante, pensar en currícula específicos, por comunidades, pues esto contribuiría a la discriminación, a mantener diferencias regionales y sociales. Pensamos en atenciones metodológicas diferentes, en el reforzamiento de la infraestructura educativa para las zonas rurales o de las clases sociales más desposeídas, pero no en el planteamiento de currícula diferenciados que menoscaban el derecho del individuo, tanto a la formación regional como a la global general. Es válida la premisa de que la buena instrucción es el capital del pobre y su única posibilidad de movilidad social.

Se puede asegurar, con base en las teorías más aceptadas en el campo educativo y en su relación con el avance científico, artístico, humanístico y tecnológico, que sin una buena instrucción que junto con un régimen de disciplina apropiado que atienda, desarrolle y fortalezca la totalidad del individuo, no estamos en presencia de una buena educación. Se debe tratar al educando como persona pero sin eludir el hecho de que se debe reforzar la instrucción en el mayor nivel, para encauzarla en el sentido de que el desarrollo moderno demanda, con el deseo de obtener una mejor contribución para el logro tanto personal como colectivo, por una educación que estimule el desarrollo de la inteligencia del costarricense. El desarrollo tecnológico y la innovación eficaz se producen en el ámbito productivo, en la medida en que toda la comunidad participe del compromiso e impulse una cultura solidaria y creativa.

Así mismo, es necesario dar importancia a la educación para el trabajo, la capacitación empresarial y la configuración de los medios educativos que vinculen la educación con la producción nacional; también es necesario impulsar la educa-

ción para la asunción de las responsabilidades individuales y sociales.

En la educación superior pública es necesario destacar dos características: las actitudes democratizantes y la excelencia académica, con calidad y excelencia. Nuestra premisa de orden en esta concepción es que el concepto de democratización se basa en la justa distribución de oportunidades de acceso y de permanencia en el sistema educativo. También hay otro aspecto de la democratización, que se refieren al efecto de la acción de la universidad sobre las grandes masas de la sociedad. Para ello se supone que las modificaciones que la universidad procura lograr en las potencialidades y actitudes de los estudiantes son las que la sociedad requiere.

Debemos, entonces, asumir la responsabilidad de definir la política educativa acorde con los objetivos nacionales de desarrollo para lograr mayor justicia social.

En este marco general debemos entender que, como parte de la actividad educativa debe estar la educación para la seguridad social, que busca concientizar a la población para que asuma sus responsabilidades sociales para el logro y la mantención de su seguridad individual, familiar y colectiva.

Es con una población comprometida, asumiendo sus responsabilidades sociales, con una sociedad civil bien organizada y un gobierno esforzándose cada día por otorgar el mayor bienestar posible para todos los habitantes como alcanzaremos el desarrollo.

La educación es el medio para alcanzar el bienestar; y la seguridad socioeconómica, la forma de alcanzar el desarrollo.