

# La política social, el estado y la cuestión social en Costa Rica: 1845 - 1939.

*Mark B. Rosenberg*

*Expresamos nuestro profundo agradecimiento a James Malloy, Carmelo Mesa Lago, Mario Matarrita y Rosalie Rosenberg por su consejo y ayuda en la preparación de este estudio.*

La intervención activa del Estado en la cuestión social ha sido un fenómeno relativamente tardío en Costa Rica. Antes de la década de 1940 hubo muy pocos ejemplos importantes de legislación en política social y sólo cuando Rafael Calderón Guardia ocupó la presidencia en 1940, el Estado comenzó a ocuparse activamente en los problemas generales relativos al bienestar social, a los derechos de los trabajadores y a la seguridad social.

Esencialmente, esta intervención tardía del Estado puede atribuirse a una serie de factores importantes, que interactuaron recíprocamente para propiciar un gobierno carente de conciencia social durante las primeras cuatro décadas del siglo XX en Costa Rica. Por cierto, existieron algunos intentos individuales o de grupo por llamar la atención del gobierno sobre la cuestión social, pero durante la mayor parte del tiempo predominó un tipo de política estatal no intervencionista.

Por lo tanto, el propósito de este estudio consiste en analizar los antecedentes de la política de seguridad social en Costa Rica y para ello nos concentraremos en las primeras cuatro décadas del siglo XX, porque es durante este período cuando aparece por primera vez una preocupación por los problemas sociales.

Dividiremos el estudio en tres secciones: primero discutiremos brevemente los factores generales que afectan el desarrollo social en Costa Rica; en segundo lugar, estudiaremos los factores más específicos que llevan a un estilo político de no-intervención en el

período anterior a 1940 y finalmente, expondremos en forma cronológica las manifestaciones específicas de intervención del Estado en los problemas sociales y el papel que desempeñaron aquellos que coadyuvaron a llamar la atención sobre los problemas sociales existentes. Esta exposición final ayudará a ubicar las reformas sociales originadas en el Estado dentro de su correspondiente marco histórico.

## 1. FACTORES GENERALES QUE AFECTAN EL DESARROLLO SOCIAL.

La mayoría de los estudiosos de la política costarricense tienen su propia explicación respecto de las "claves" de la política tradicional y de la estabilidad cívica de ese país. Si bien algunos analistas ponen en duda que Costa Rica sea verdaderamente un país "democrático", lo que resulta obvio es que existen muy pocos gobiernos de elección popular en la América Latina de hoy. La razón por la que Costa Rica es una excepción se encuentra fuera del alcance de este estudio, pero hay ciertas características particularizadoras que merecen un comentario.

Ante todo y contrariamente a lo que indica su nombre, Costa Rica nunca ha sido un país "rico", en el mismo sentido que lo fueron otras colonias del Nuevo Mundo. Descubierta por Cristóbal Colón en 1502, sólo 60 años más tarde fue objeto del primer establecimiento permanente. Durante la época colonial, Costa Rica fue considerada como una de las colonias españolas más pobres y fueron pocos los recaudadores que llegaron de Guatemala a recoger los tributos, porque el viaje no valía la pena<sup>1</sup>. Puesto en palabras simples, "en términos de riqueza exportable, Costa Rica fue un fracaso"<sup>2</sup>.

Peor aún, había muy pocos indios para someter a encomienda en Costa Rica<sup>3</sup>. Por lo tanto, la supervivencia dependía de la voluntad de cada uno en cultivar la tierra y, en la gran mayoría de los casos, la visión del "Nuevo Mundo" de los españoles no encaró la agricultura como el camino para llegar a la gloria y la riqueza.

Asimismo, Costa Rica estaba aislada. Dos factores importantes para ello eran su distancia de Guatemala y la relativa inaccesibilidad de la Depresión Central, donde vivía la mayoría de los habitantes. Luego de la independencia en 1821, este aislamiento demostró su importancia al impedir que la escasa población de Costa Rica se dividiera, al mantenerse ajena a los conflictos internos provocados por la guerra civil guatemalteca<sup>4</sup>.

La pobreza y el aislamiento se combinaron para minimizar el impacto de la inmigración masiva europea a Costa Rica, tanto durante el período colonial como en tiempos más recientes. Ciertamente, hubo migraciones de grupos relativamente importantes a Costa Rica<sup>5</sup>, pero nunca con la misma intensidad con la que los inmigrantes aflúan a Argentina, Uruguay o Chile. Esto resulta importante en cuanto a mantener el "provincialismo" del país y ayuda a explicar la falta de organización social y de perturbaciones sociales en Costa Rica a fines del siglo XIX y principios del XX, que podrían haberse inspirado en la ideología anarcosindicalista europea<sup>6</sup>.

Por cierto la baja diferenciación étnica costarricense es otro determinante importante de su desarrollo social. Si las diferencias étnicas se convirtieron en instrumentos concretos para la explotación económica y social en otros países de América Latina, ello no sucedió en Costa Rica. Hasta hace pocos años, nunca existió un abastecimiento abundante de mano de obra indígena y barata<sup>7</sup>. Igualmente, las distinciones de clases en esta democracia rural nunca fueron tan marcadas como en otros países<sup>8</sup>. Por lo tanto, los factores diferenciales de élite y masa, hasta el punto en que existieron, se basaron primordialmente en el "status" social y político, en vez de fundamentarse en la riqueza económica<sup>9</sup>. Para ilustrar este punto, diremos que Seligson ha sugerido que, en comparación con la aristocracia peruana y mejicana, "la aristocracia costarricense fue una clase indigente"<sup>10</sup>.

Finalmente, y quizás como punto más importante, la gran pobreza en Costa Rica fue beneficiosa, en el sentido que demoró la integración del país en el sistema económico capitalista hasta fines del siglo XIX, cuando el café se convirtió en la exportación principal. Por ende, las ramificaciones domésticas de las relaciones capitalistas de centro-periferia sólo pudieron incidir en el sistema cuando ya las normas básicas de interacción social habían arraigado profundamente en el tipo de vida costarricense<sup>11</sup>.

Desde una perspectiva internacional, puede decirse que el factor básico más importante para el desarrollo social costarricense residió más en lo que no sucedió, que en lo que sucedió<sup>12</sup> y pocos podrían negar que los factores antes mencionados son esenciales para comprender la emergencia y conformación de la sociedad civil en Costa Rica.

## 2. EL ESTILO POLITICO DE NO INTERVENCION EN COSTA RICA.

Fue posible identificar cuatro factores en la historia costarricense, que son responsables por el estilo político "no inter-

vencionista" antes de 1940. Estos factores son: a) la característica de dominación y control familiar; b) la aparición de una economía política liberal; c) el papel conservador de la Iglesia Católica y d) el impacto de actores y acontecimientos exógenos en la vida nacional. Cualquiera de los cuatro, considerados independientemente, no resultaría suficiente como para responsabilizarlo por la posición "abstencionista" del Estado respecto de los problemas sociales, antes de 1940. Combinados, los cuatro se refuerzan mutuamente y proporcionan una explicación obligada de la limitada intervención estatal en la cuestión social, con anterioridad a 1940.

#### *a) La dominación familiar:*

Hasta mediados de la década del 50, el poder político en Costa Rica estuvo principalmente en manos de los descendientes de tres o cuatro familias de la élite colonial. Un respetado investigador costarricense ha indicado que, de los cuarenta y cinco presidentes que tuvo Costa Rica hasta entonces, treinta y tres provenían de tres familias, sin tomar en cuenta para ello la dominación familiar en otros importantes puestos políticos<sup>13</sup>. Esto puede no resultar sorprendente en un país pequeño como Costa Rica, cuya población no superó el millón hasta la década de 1950. Pero lo que importa es que la élite pudo convertir al Estado en un mecanismo al servicio de sus propios intereses, luego de la aparición del café, el principal producto de exportación, ramo que la élite llegó a dominar cada vez más.

Si bien esta élite nunca estuvo ideológicamente unificada, puede decirse que su control sobre el proceso político de Costa Rica, hasta hace poco, ha sido absoluto y muy pocas veces sujeto a desafíos. Quizás el indicador más claro de la dominación familiar en el proceso costarricense puede encontrarse al estudiar la naturaleza de los "partidos políticos" del país. Tradicionalmente, los partidos con preferencia se han formado en torno a personas y no de programas. En consecuencia, los partidos surgían cada cuatro años, en anticipación a las elecciones presidenciales, pero desaparecían casi inmediatamente después. Las cuestiones de fondo, como tales, se evitaban. Era más fácil unirse al individuo que a un programa, porque generalmente no existía otro programa que "más de lo mismo". Las cuestiones sociales casi nunca se ponían a discusión, porque podían ser resueltas en forma particular y caballeresca. En la democracia rural con baja densidad de población y con bajos tenores de diferenciación estructural y de estratificación social, resultaba mucho más fácil tratar los problemas sociales en base a los lazos familiares y al patronato local. Esta forma de actuar se veía doblemente facilitada por el control del

gobierno por la élite y por el consenso general entre la élite de que no era necesario recurrir a la movilización masiva, puesto que la mayoría de los problemas podía ser resuelta en una forma más armónica y responsable.

Si bien existe la creencia general de que Costa Rica tiene un partido político de tendencia "populista" (el *Partido Liberación Nacional*)<sup>14</sup>, una de las facetas interesantes del cambio político en Costa Rica es que ningún partido populista se ha podido establecer firmemente, debido a una cantidad de factores. Quizás uno de los más destacados es que la política de movilización, tal como se deduce de los estilos de liderazgo populista nunca ha sido considerada como importante o necesaria para conseguir el cambio político en Costa Rica. La resolución de conflictos se alcanza mejor mediante un proceso interno de la élite.

#### b) *La política económica liberal y la "Generación de 1889":*

La culminación del control del sistema político por la élite puede hallarse a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Durante este período el liberalismo costarricense, que hacía hincapié en los derechos civiles del individuo, en la tolerancia religiosa y en la separación de la Iglesia del Estado, alcanzó la cima de su desarrollo<sup>15</sup>. Por cierto, el corolario económico del liberalismo político fue un desarrollo económico de "laissez faire", de orientación exterior. El café se iba convirtiendo en el mayor rubro de exportación y las puertas de Costa Rica estaban abiertas de par en par a la inversión de capitales extranjeros, sobre todo para los suministrados por Minor Keith, que estaba construyendo un ferrocarril para transportar el café al puerto de Limón, en la costa atlántica de Costa Rica<sup>16</sup>.

Pero por encima de todo, esta época de oro del liberalismo de Costa Rica se corporizó en el surgimiento de dos figuras políticas —miembros de la "Generación de 1889"—que pasarían a dominar la historia del país entre 1906 y 1936: Cleto González Víquez y Ricardo Jiménez. No hay duda alguna de que estos dos letrados fueron responsables de cimentar las bases de la sociedad democrática de Costa Rica. Ambos se preocuparon principalmente por perfeccionar el gobierno constitucional, mediante el desarrollo de la educación primaria, de las comunicaciones nacionales y el fomento de las inversiones económicas del capital extranjero<sup>17</sup>. Aunque ambos eran hombres de moderados recursos económicos, resultaron excelentes como representantes de los intereses cafetaleros en el gobierno. Cleto González Víquez fue dos veces presidente de Costa Rica (1906-1910 y 1928-1932), mientras que Ricardo Jiménez alcanzó la alta magistratura tres

veces (1910-1914, 1924-1928 y 1932-1936). Ambos dirigentes tuvieron el control político de Costa Rica durante 20 de los primeros treinta y seis años del turbulento siglo XX.

Sin embargo, los progresos realizados en materia de democracia liberal en Costa Rica a principios del siglo, también se tradujeron en retrocesos, a medida que se multiplicaban los problemas sociales. De ese modo, la "Generación de 1889" se transformó en el doble símbolo de la cima y gloria del viejo orden tradicional y del fracaso de dicho orden en cuanto a modernización, por no haber implantado una política social renovadora.

Principalmente, los dirigentes como González Víquez y Ricardo Jiménez demostraron su ineptitud en la elaboración de una política social modernizadora, auspiciada por el Estado y destinada a enfrentar las múltiples dislocaciones provocadas por la urbanización, el aumento en el desempleo y la inestabilidad económica.

Existen por lo menos tres explicaciones posibles para la ineptitud política en el liderazgo. Ante todo, tanto González Víquez como Jiménez eran ya muy ancianos cuando llegaron al poder en épocas de crisis. Su marco de referencia correspondía a otro período histórico de Costa Rica, el de fines del siglo XIX. Ideológicamente se hallaban mal equipados para percibir que el Estado podía ser empleado como instrumento legítimo del bien social. Por cierto, su misma inmovilidad frente a los problemas sociales que se iban acumulando los convertía en dirigentes "ideales", al menos desde el punto de vista de los intereses cafetaleros. Dicho marco de referencia anticuado y su legitimación por los intereses oligárgicos hacía verdaderamente imposible toda política innovadora.

En segundo lugar, la ineptitud política era exacerbada por un ambiente en buena parte no-conflictivo, puesto que la "Generación de 1889" nunca tuvo que enfrentarse con una oposición seria y sostenida a su liderazgo patrimonial. En el caso de la oposición más seria, la representada por Jorge Volio y su *Partido Reformista*, el "personalismo" de Volio permitió que fácilmente se olvidara el verdadero significado del *Partido* y de su programa, que analizaremos más adelante.

Por último la ineptitud política se hizo aún más marcada por el hecho de que existía en ese momento gran escasez de dirigentes de nivel medio, entrenados y suficientemente capacitados<sup>18</sup>. La única Universidad del país había sido clausurada en la década del 80 y la única institución profesional que existía era la Escuela de Derecho. El acceso a la educación superior es-

taba relativamente cerrado, porque había que tener dinero para viajar a México, Chile o Europa. Por ende, era muy limitado el conocimiento de los problemas del mundo exterior y el de los medios necesarios para enfrentarse con dichos problemas. Esto no sólo representaba un problema en términos de calidad y cantidad de oposición a cierto régimen y a cierto orden político y social; igualmente, cuando se iniciaba una política para tratar un problema percibido, la carencia de personas capacitadas limitaba seriamente la posibilidad de implementar la "solución" del caso.

En consecuencia, la forma tradicional de dominación familiar en la política costarricense se vio complementada y no opuesta por el liderazgo político de Costa Rica a principios del siglo XX, por lo que se hicieron muy pocos esfuerzos para desarrollar una política social y programas sociales dependientes del Estado, para resolver la cuestión social del país.

### c) *La Iglesia:*

Una institución que podría haber sido fuente de iniciativas a nivel social era la Iglesia Católica costarricense, pero la actividad eclesiástica reforzó el enfoque de "manos quietas" respecto a los problemas sociales.

No existía una razón para que esto fuese así, puesto que a fines del siglo XIX la Iglesia Católica comenzaba a surgir como importante institución de reforma social. En 1891 el Papa León XIII publicaba la "Carta Magna" de la doctrina social católica, la encíclica *Rerum Novarum*. Este documento era la respuesta de la Iglesia al doble reto de la proletarización y del socialismo. Si bien rechazaba el liberalismo y el socialismo, reclamaba la especial protección de los asalariados por el Estado. Fue un documento revolucionario, pues demandaba la atención de la Iglesia, no sólo en los asuntos espirituales, sino también en los materiales de los que consideraba sus "hijos". Entre otras cosas, la Iglesia debería colaborar en la formación de asociaciones de patronos y trabajadores<sup>19</sup>.

Cuarenta años más tarde, el Papa Pío XI emitía *Quadragesimo Anno*, que aclaraba y simplificaba los puntos de vista de León XIII sobre el papel de la Iglesia en la reforma social. Este documento rechazaba el conflicto de clases y reclamaba una legislación social que promoviera la "armonía" entre todos los estratos de la sociedad. Esto podría llevarse a cabo mediante una política pública, destinada al restablecimiento de los "grupos vocacionales"<sup>20</sup>. Además, el Papa sugería que era el deber del Estado proteger y defender la caridad social y el bienestar social de sus ciudadanos.

En consecuencia, la Iglesia Católica internacional comenzó a interesarse activamente por los problemas sociales y con ese objeto desarrolló un enfoque coherente e ideológico que involucraba la intervención estatal en el sector de la política social. Obviamente, la doctrina social católica fue formulada con el propósito de proporcionar a la élite de la Iglesia una estrategia coherente y apropiada para conservar el control sobre una masa cada vez mayor de asalariados dependientes; era una estrategia mediante la cual la Iglesia podría cambiar su papel de apoyo del viejo orden, para convertirse en dirigente del nuevo.

Pero antes de 1940 la Iglesia Católica costarricense no fue sólo un sostén del viejo orden; más aún, se mantuvo quieta e inerte frente a los reclamos de cambio en dicho orden. Si la política costarricense fue dominada por dos dirigentes políticos conservadores, la Iglesia se vio mucho más dominada por sus propios dirigentes eclesiásticos. De 1880 a 1939, sólo tres obispos dirigieron la Iglesia: Monseñor Bernardo Thiel (1880-1901), Monseñor Juan Stork (1904-1920) y el Dr. Rafael Castro (1920-1939).

El enfoque de la cuestión social por Monseñor Thiel resulta contradictorio, si bien redactó el documento más progresista en la historia social costarricense del siglo XIX. Su Carta Pastoral acerca del "Salario Justo" fue una dura crítica del interés del Estado por las cuestiones sociales<sup>21</sup>. Pero las investigaciones recientes se prestan a la sugerencia de que la preocupación de Monseñor Thiel por la cuestión social se debía más a su interés en una próxima elección presidencial que a un interés genuino por los problemas sociales. Esta duplicidad queda confirmada por un documento de 1948, en que el obispo ensalza las virtudes de la pobreza y la necesidad de recibir la caridad pasiva, en vez de trabajar por la organización de los trabajadores<sup>22</sup>.

El liderazgo de Monseñor Stork se caracterizó por la "timidez y la conformidad con el statu quo"<sup>23</sup>. Para este obispo, la pobreza era el estado natural de cosas y lo que interesaba más era el sometimiento a la jerarquía social, económica y política.

Muy parecida fue la situación bajo Monseñor Castro, pero durante su dirección pastoral la Iglesia se vio forzada a enfrentar la creciente influencia del comunismo y a partir de 1930 se prestó mucho más atención a la situación socio-económica del país<sup>24</sup>. No obstante, a pesar del surgimiento de la doctrina social católica específicamente elaborada para oponerse al comunismo, la Iglesia Católica de Costa Rica sólo pudo ofrecer mayor resignación religiosa. En cuanto al problema concreto del desempleo, la respuesta era la "caridad":



“Si tienes hambre, Dios es pan para tí; si tienes sed, es agua; si estás en las tinieblas, es luz; si estás desnudo, será para ti un vestido de inmortalidad”<sup>25</sup>.

No obstante, hay indicios de que la doctrina social de la Iglesia estaba produciendo su efecto en Costa Rica. La declaración de Monseñor Thiel, acerca del “Salario Justo” parece nutrirse en las raíces ideológicas de la *Rerum Novarum* y las ideas sociales reformistas del Papado recibieron un nuevo impulso en 1902, con la aparición del periódico *Justicia Social*, de Jorge Volio. Sin embargo, la clerecía conservadora costarricense rechazó las ideas social-cristianas expresadas en esta publicación, que se vio obligada a cerrar en 1904<sup>26</sup>. Volio abandonó Costa Rica para estudiar para el sacerdocio en la Universidad de Lovaina, en Bélgica y, al regresar en 1910, volvió a enfrentarse a la tendencia conservadora del sacerdocio, mediante sus radicales ideas de reforma social, pero fue suspendido en las funciones del sacerdocio en 1912, porque abandonó Costa Rica para ir a luchar en la Guerra Civil de Nicaragua. En 1915 abandonó definitivamente el sacerdocio, para conseguir más libertad de acción en el campo de la política social<sup>27</sup>.

Igualmente el periódico católico *La Verdad* sustentó las reclamaciones obreras en pro de mejores salarios y, en general, se inclinó por la reforma social en Costa Rica, pero la Iglesia reaccionó rotulando como demagógico el estilo general de este diario<sup>28</sup>.

Dentro del mismo gremio sacerdotal se manifestaron algunas oposiciones internas, por parte de miembros preocupados por la cuestión social. El R.P. Carlos Meneses, que estudió en el Colegio Pío Latinoamericano, se convirtió en un vocero de crítica consistente. Desde Roma envió un importante documento, escrito por un colega, con destino a su publicación en Costa Rica. El documento expresaba, en parte:

“Los tiempos actuales piden que el párroco sepa defender los intereses económicos de sus feligreses. Si el párroco no sabe organizar un sindicato ni indicar las bases generales de una caja rural, o de una cooperativa de consumo, o de una sociedad de seguro contra accidentes del trabajo, a los más preparados de sus parroquianos, tarde o temprano, vendrán los socialistas y ellos sabrán hacer como impíos lo que no supo hacer como sacerdote”<sup>29</sup>.

Meneses también solicitó que los sacerdotes se educaran en Europa, en materia de métodos de organización de trabajadores, pero Monseñor Castro opinaba que no alcanzaban ni los sacerdo-

tes ni los fondos para lograrlo, aunque Backer pone en duda esta última aseveración<sup>30</sup>.

El padre Meneses no descansó en su enfrentamiento con el enfoque tradicional de la Iglesia respecto de los problemas sociales. Junto con un pequeño grupo de sacerdotes, tomó una parte muy activa en la lucha contra el comunismo y en pro de la justicia social. Criticaba a los pudientes por su actitud insensible frente a los pobres; al tiempo que advertía que el comunismo costarricense constantemente iba adquiriendo nuevos partidarios<sup>31</sup>. Posteriormente apoyó la idea de un salario mínimo y reconoció el derecho de organizarse de los trabajadores y, en 1935, propuso la formación de *Acción Católica*, destinada a ofrecer una respuesta al comunismo y a promover la justicia social católica.

Finalmente se abrió una brecha: Reconociendo el peligro del comunismo en Costa Rica, el Vaticano "reclamó" el establecimiento de la *Acción Católica* costarricense<sup>32</sup>. Monseñor Castro se vio obligado a cambiar la política oficial de la Iglesia, que por primera vez adoptó un enfoque activo y positivo con respecto a los problemas sociales, tal como lo recomendaban la *Rerum Novarum* y la *Quadragesimo Anno*.

Con todo, la victoria del R.P. Meneses y de sus colaboradores resultó prácticamente sin trascendencia, porque la *Acción Católica* demostró ser un completo fracaso<sup>33</sup>. Sólo cuando Monseñor Víctor Sanabria fuera consagrado como Arzobispo en 1940, comenzaría a manifestarse una acción organizada de la Iglesia en la cuestión social.

En consecuencia, si bien la Iglesia podría haberse convertido en un importante agente de reforma social en Costa Rica, con anterioridad a 1940, no produjo tales resultados. Su actividad únicamente consolidó el statu quo de "no intervención" y el tipo de política-no-intervencionista de la élite del país.

#### d) *Los Factores Exógenos:*

El ya mencionado tipo de política no-intervencionista de Costa Rica antes de la década de 1940 ciertamente se vio condicionado por la posición de este país en el sistema internacional de estratificación económica. A principios del siglo, dos productos llegaron a dominar la vida económica de Costa Rica. La introducción del café provocó profundas modificaciones en el país: cambiaron las formas de tenencia de la tierra; se sacrificó la diversificación agrícola a medida que aumentaba el conocimiento de los beneficios que reportaban la exportación del café; la élite política y social finalmente pudo establecer una sólida base eco-

nómica para justificar su elitismo, al ir dominando progresivamente tanto la producción como la exportación del café<sup>34</sup>. Por otra parte, la búsqueda de medios más eficientes para el transporte del café trajo a Minor C. Keith a Costa Rica. Keith trajo consigo el ferrocarril y el ferrocarril impulsó la producción de bananas. El dominio de este segundo producto principal de exportación no pasó a manos de la oligarquía nacional, ni a las de la nueva burguesía nacional. Al contrario, quedó en manos de extranjeros y de compañías extranjeras; en este caso específico, quedó en propiedad de la United Fruit Company.

En consecuencia, Costa Rica se transformó en altamente dependiente de dos productos de exportación primaria: el café y el banano. Este tipo de dependencia externa es clásico: un producto agrícola doméstico, controlado por la oligarquía local dominante y un sistema de producción de "enclave", que dominaba todos los aspectos de la producción del banano, desde el cultivo a la colocación del producto en el mercado externo. El impacto interno es fácil de predecir; por una parte, la oligarquía local se fue "modernizando" en términos de producción y técnicas de mercado, para adecuarse a las técnicas internacionales. Pero a medida que se modernizaba en sus transacciones económicas internacionales, la lógica interna dictaba un enfoque cada vez más conservador y patrimonial de la vida nacional, tal como para garantizar los mayores beneficios. Por otra parte, la total dominación del complejo productor de bananas por United Fruit impidió el crecimiento de una burguesía nacional, dedicada a la producción bananera. Un análisis en profundidad del dominio de la United Fruit Company en la política interna demuestra que la "Bananera" mantuvo un control magistral sobre muchos políticos costarricenses de nivel medio<sup>35</sup>.

En breve, el control de estos dos productos, sin mencionar su misma existencia, produjeron un profundo impacto sobre el estilo político cotidiano en Costa Rica. Se mantuvo una política de *laissez-faire*, para que la industria cafetalera pudiera llevar al máximo su producción. El corolario fue una dependencia externa cada vez mayor para el suministro de otros productos básicos de consumo, así como subdesarrollo en el sector manufacturero, puesto que los bienes de consumo más esenciales podían ser fácilmente importados. Toda intervención activa del Estado en este delicado balance sólo podría ser perjudicial para las utilidades derivadas del café y por ende perjudicial para la economía en su totalidad.

Por otra parte, desde fines del siglo XIX, la United Fruit comenzó a dominar cada vez más ciertos aspectos vitales de la

vida costarricense. En primer lugar, la United Fruit controlaba los vitales sistemas de transporte, que enviaban el café a la metrópolis. Segundo, la empresa frutera llegó a dominar cada vez mayor cantidad de territorio costarricense, a medida que las tradicionales zonas bananeras fueron afectadas por las epidemias vegetales. En tercer lugar, la United Fruit controlaba una numerosa y cada vez más conflictiva fuerza de trabajo. Todos los indeseables planes de política de reforma social por parte del Estado eran siempre enfrentados por la compañía con la misma amenaza: "Si esa política se lleva a cabo saldremos de Costa Rica". Por cierto, esto tendría consecuencias desastrosas para todos los políticos costarricenses, porque tendrían que enfrentarse inmediatamente después con una fuerza de trabajo incontrolable. Resultaba más fácil no agitar el avispero; si ello significaba una tenue ingerencia estatal en las cuestiones sociales, no había inconvenientes. Aún más, resultaba mejor para los intereses cafetaleros y bananeros, que mantenían intacto el orden económico y social.

### 3. LA POLITICA DEL ESTADO Y LA CUESTION SOCIAL ANTES DE 1940.

En resumen, la mutua interacción de la dominación política familiar, de una economía política liberal, de una Iglesia conservadora y de un mercado y por ende de fuerzas políticas dominadas por el exterior, operó de tal modo que promovió un estado no-intervencionista en los problemas sociales más fundamentales.

Por cierto hubo excepciones a la regla. En los primeros años del siglo XX existieron manifestaciones individuales y de grupo para llamar la atención sobre los problemas relacionados con la cuestión social. Hasta en ciertas raras oportunidades se vislumbraba una limitada intervención estatal en cuanto a política social. En consecuencia, la última parte de este estudio trata cronológicamente esta lucha y la reacción del Estado.

#### a) *El primer hospital:*

En 1845 se estableció el primer hospital de caridad pública, el Hospital Nacional de Costa Rica (luego llamado Hospital San Juan)<sup>86</sup>. Debido a la inadecuación de dichos servicios hospitalarios, se crearon "juntas de caridad" regionales, para suministrar atención médica en sus respectivas jurisdicciones. Posteriormente estas juntas fueron redesignadas como "Junta de Protección Social" y se las responsabilizó de proporcionar servicios médicos "no como aspectos de caridad mal comprendida, sino

como función ineludible que el Estado tiene con todos sus ciudadanos”<sup>37</sup>. El Hospital de San Juan sirvió en adelante para concentrar la asistencia médica en Costa Rica, tanto para pacientes gratuitos como pagos. Mas, debido a la exigüidad de los presupuestos como por la ausencia de una planificación consciente, las funciones de la Junta de Protección Social como del Hospital San Juan se redujeron principalmente a la medicina curativa. Esto, a pesar del hecho evidente de que la malaria, la anquilostomiasis y la fiebre amarilla habían imperado en las tierras bajas de Costa Rica durante todo el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX<sup>38</sup>. Con todo, es indudable que la fundación del Hospital de San Juan y de la Junta de Protección Social fue un paso importante hacia el reconocimiento del problema social cada vez más manifiesto en Costa Rica, puesto que antes de 1845 los únicos medios existentes para la atención de los enfermos y de los ancianos eran los de la caridad privada<sup>39</sup>.

b) *Alfredo González Flores y el impacto de la Primera Guerra Mundial:*

El resto del siglo XIX ofreció muy poco progreso en materia de bienestar social en Costa Rica. Quizás la excepción más notable sea la que ofrece el presidente Jesús Jiménez, que en 1869 promulgó legislación para llevar a la práctica y difundir la educación nacional con financiación del Estado<sup>40</sup>.

La presidencia de Alfredo González Flores (1914-1917) resulta importante para este estudio, porque fue la primera que emprendió una limitada, pero activa, intervención del Estado en la economía nacional, para tratar de impedir las múltiples repercusiones del estallido de la Primera Guerra Mundial. Quizás el efecto más contundente del conflicto en Costa Rica es el relativo a los ingresos fiscales. Como informa Soley Güell, “el ingreso del Tesoro Nacional caería a un punto en que aún los gastos administrativos corrientes no pudieron ser cubiertos”<sup>41</sup>. Efectivamente, el ingreso total del Tesoro descendió de 10 millones de colones en 1913 a cuatro y medio millones en 1916<sup>42</sup>. González Flores reconoció lo abismal de los problemas del país y sugirió que garantizaría la intervención del Estado en los problemas vitales del momento:

“El Estado, en el sentido moderno de la palabra, ya no es simplemente el gendarme que dicta leyes o reglamentos de las relaciones vitales entre los ciudadanos y que con brazo fuerte los urge a obedecerlos...”<sup>43</sup>.

Pero el presidente no tenía mucha libertad de operación; como casi todos los gobiernos de la época, el de Costa Rica es-

taba prácticamente en la bancarrota. González Flores planeó hacer algo al respecto y sugirió que el “dinero es el principio vital del organismo político. Quien controla las finanzas del Estado tiene en sus manos el control de la política nacional”<sup>44</sup>. Estas declaraciones públicas carecían de precedente en el escenario político de Costa Rica en 1915. El presidente iría más allá, a indicar que los tradicionales y señeros conceptos de “república” y “democracia” resultaban “insuficientes”<sup>45</sup> y que debía prestarse mayor atención “a las diferencias sociales y a la desigual distribución de bienes”<sup>46</sup>.

Por ende, para promover el Tesoro Nacional y para atenuar las diferencias sociales, el presidente González Flores propuso una modificación total del sistema tributario costarricense, de modo que:

“...el deber y las obligaciones para con el Estado y la sociedad no pueden ser iguales absolutamente, sino que lo deben ser de modo relativo: más graves para los más favorecidos, y en proporción con los recursos y las capacidades de cada cual...”<sup>47</sup>.

Entre otras, el presidente propuso nuevas leyes relativas a impuestos directos, impuestos a la renta e impuestos para obras especiales, que prometían ser particularmente onerosos para los ricos propietarios de tierras:

“Para toda obra pública que influya ventajosamente sobre el valor o el rendimiento de la propiedad territorial, los propietarios de los fundos directa o indirectamente favorecidos pagarán en adelante una contribución proporcional a la mejora recibida”<sup>48</sup>.

El presidente fue más lejos aún, proponiendo la nacionalización del seguro en manos del Estado.

Pero las ideas de González Flores no fueron bien recibidas. Al tiempo que el público en general se manifestó apático, casi todos los periódicos se mostraron hostiles a las nuevas ideas y González Flores no consiguió ganar el apoyo político necesario para legitimar sus proposiciones. Tanto Cleto González Víquez como Ricardo Jiménez, los respetados expresidentes, expresaron su oposición a las reformas; hasta Máximo Fernández, presidente de la Asamblea Legislativa y líder parlamentario del partido del presidente González Flores, se mostró contrario al mandatario. Como clara ilustración de la confusión existente en ese momento, hasta el mismo padre Jorge Volio estaba en contra del cambio propuesto<sup>49</sup>.

La oposición a González Flores aumentó cuando se vio involucrado en el fraude electoral de 1915. Ello no obstante, el presidente de Costa Rica continuó firme en su orientación reformista y a fines de 1916 criticó abiertamente la Constitución existente, porque no conseguía mejorar la vida de los necesitados, de los peones, artesanos o pequeños comerciantes<sup>50</sup> y reconoció una realidad básica de la economía política liberal de Costa Rica, al declarar:

“...En toda forma legal y sobre base equitativa, ellos, los pudientes, deben contribuir en una proporción justa a satisfacer las necesidades del Estado, devolviéndole así una parte ínfima de lo que ganan merced a la protección que ellos, más que a los menesterosos, les brinda el Gobierno y la sociedad”<sup>51</sup>.

Pero no existe evidencia de que González Flores diseñara programas específicos para beneficiar a los “menesterosos”. Su noción de reforma era limitada, pero suficiente para engendrar el temor en el corazón y en la mente de la clase dirigente. En efecto, los conservadores respondieron verbalmente, en octubre de 1916, en una forma que ya era de preveer:

“No creemos, pues, que en lo puramente político se necesita en Costa Rica crear nada nuevo, ni ampliar facultades al Gobierno, sino vivir dentro de esas leyes, acatarlas, cumplirlas, y desarrollar la energía dentro de su amplísima área”<sup>52</sup>.

En enero del año siguiente, sucedió otro hecho que también se podía predecir: Alfredo González Flores fue despojado del mando por su ministro de Guerra, Federico Tinoco, en un golpe de estado incruento. Se justificó el golpe afirmando que González Flores procuraría la re-elección; por cierto, existen diversas interpretaciones divergentes respecto a las causas del golpe de estado<sup>53</sup>. Pero queda claro que los dos años de dictadura resultantes fueron la “obra de la plutocracia cafetalera y la consecuencia directa de las actitudes y conducta de don Cleto y don Ricardo”<sup>54</sup>.

La lógica política sugeriría que González Flores fue despojado del mando por sus inclinaciones reformistas, pero algo extraño sucedió a la continuación del golpe. Algunos ex-presidentes del país, que apoyaron la revolución, formaron una comisión especial para redactar una nueva constitución, que reemplazara el viejo documento liberal de 1871. En el nuevo documento se estableció un sistema más rígido de controles y contrapesos. De todas las cosas imaginables, la nueva Constitución estipulaba que el Estado ahora tenía el deber de intervenir en la vida de sus trabajadores y ciu-

dadanos. Esta nueva obligación estatal quedó institucionalizada mediante el establecimiento de las "Garantías Sociales"<sup>55</sup>. La paradoja es obvia: González Flores intentó promulgar importantes reformas en el país, pero recibió la oposición y fue depuesto por el mismo grupo que comprendería el mérito de un programa de reformas y que, a un nivel simbólico, suministraría dichas reformas, incorporándolas en una nueva constitución política.

Sin embargo, todo quedaría en la nada. Los militares sucesores de González Flores fueron derrocados dos años más tarde por un levantamiento popular, que literalmente los barrió del cargo. Carente de todas esas nuevas medidas de reforma social, fue restablecida la Constitución Liberal de 1871 y el problema de la reforma social, patrocinada por el Estado, quedó sin respuestas.

### c) *El Programa de Turrialba (1920):*

No obstante el hecho de que parecía haber muy poca voluntad oficial por reconocer la "cuestión social" hubo indicios de que había, tanto en el campo como en las ciudades, algunas personas que identificaron la existencia de semejante problema. La manifestación más importante es el programa de asistencia médica de Turrialba, precursor de la seguridad social en Costa Rica<sup>56</sup>. Desgraciadamente, existe muy poca información disponible sobre este programa, pero un documento, hallado en los Archivos Nacionales, ayuda a arrojar luz sobre las aspiraciones del programa. Se trataba de un proyecto exclusivamente regional, elaborado por los residentes del cantón de Turrialba, aparentemente por iniciativa del concejo municipal turrialbeño. Para financiar el sistema se estableció un impuesto del cinco por ciento sobre los ingresos de los trabajadores asalariados y los jornaleros. De dicho cinco por ciento, los empleadores abonaban el 2% y los trabajadores solventaban el 3% restante. El producto de este impuesto se destinaba "exclusivamente a mantener un buen servicio médico y a establecer una farmacia bien dotada para atender gratuitamente a los contribuyentes y a sus familiares"<sup>57</sup>. Los fondos excedentes se emplearían para la construcción de un hospital. Por último, el impuesto sería deducido semanalmente y administrado por una "Junta de Caridad", que también tendría la responsabilidad de supervisar todo el proyecto.

Aparentemente, este programa cooperativo de salud fue llevado a cabo en forma exitosa, pero si bien obtuvo sanción legal, no parece que existiera ningún plan para extenderlo a otras comunidades. Fue estrictamente un proyecto local. Resulta conveniente destacar que un distinguido costarricense de tendencia reformista, don Carlos María Jiménez, parece haber desempeñado



un papel importante en el desarrollo de este programa. Jiménez, tal como el R. P. Meneses, recibió su educación en el Colegio *Pío Latino-Americano* de Roma<sup>58</sup>, y sería un personaje destacado en los limitados esfuerzos de reforma social en Costa Rica, durante la década de 1920.

#### d) *Julio Acosta y los Problemas Urbanos:*

El levantamiento popular que desalojó del poder a la dictadura militar en 1919 debe haber constituido un precedente importante para el proletariado urbano costarricense en surgimiento. El siguiente presidente costarricense constitucionalmente electo, don Julio Acosta, se vio casi de inmediato enfrentado con una amplia gama de problemas urbanos, que subsistieron durante los cuatro años de su gobierno, de 1920 a 1924.

Ante todo, existía el descontento laboral. Quizás la organización laboral más importante del momento era la Confederación General de Trabajadores, organización de trabajadores anarquistas y urbanos, dirigida por inmigrantes españoles del gremio panaderil<sup>59</sup>.

Para decir verdad, habían existido otros sindicatos con anterioridad: En 1886 se estableció una Sociedad Mutual de Artesanos y Panaderos, posteriormente sustituida por una Sociedad de Ayuda Mutua en 1900; ambas casi totalmente integradas por miembros de los sindicatos panaderos. Ocho años más tarde apareció la "Federación de Artesanos, Panaderos, Obreros de la Construcción y Carpinteros", seguida por una "Sociedad Mutual de Tipógrafos". Lo que puede decirse del incipiente movimiento laboral es que fue extremadamente limitado y pequeño, debido tanto a la falta de industria como a la falta de conciencia social en un país rural, como lo era Costa Rica a principios del siglo XX.

Pero la Confederación General de Trabajadores era algo distinto y la más clara indicación de esa diferencia puede hallarse en la violenta huelga general, auspiciada por ella en 1921. Esta huelga, encabezada por un español, llamado Juan Vera<sup>60</sup>, tuvo importantes consecuencias. A escala nacional se aprobó un aumento masivo de salarios del 35-40% y se estableció la jornada laboral de ocho horas. Hubo razones para que la huelga no tuviese lugar, pues primero se buscaron medios legales para satisfacer las reclamaciones laborales. El documento N° 11943 de los Archivos Nacionales manifiesta que en junio de 1920, la Confederación General de Trabajadores presentó pliego de demandas a la Asamblea Legislativa<sup>61</sup>. Las demandas eran relativamente directas y simples: que se limitara la exportación de productos nacionales, que se fijaran impuestos para vigorizar la moneda na-

cional y que se estableciera una jornada laboral de ocho horas. El documento continúa literalmente: "las propuestas fueron aceptadas por el diputado Zeledón Brenes y pasadas al comité de Gobierno". Esto era todo el contenido<sup>62</sup>. Aparentemente el gobierno dejó de actuar frente a una demanda obrera legítimamente presentada y los trabajadores tomaron la cuestión en sus propias manos, consiguiendo logros significativos durante el proceso.

No existe ninguna duda de que el presidente Acosta conocía la importancia cada vez mayor de la "cuestión social". Se forjaron programas de jubilación por vejez para un grupo limitado de empleados públicos (véase más adelante) y se creó una dependencia ministerial de Higiene y Salud Pública<sup>63</sup>. La creación de esta dependencia ministerial fue el primer paso oficial del Estado en materia de salubridad. Con anterioridad a 1923, la agencia más destacada en materia de medicina preventiva era la Fundación Rockefeller, que llegó a Costa Rica en 1914, para organizar programas de sanidad y de salubridad pública<sup>64</sup>.

Finalmente, hubo en Costa Rica durante la década de 1920 una grave carencia de vivienda urbana de bajo precio. Este problema se iba haciendo agudo, habiéndose incrementado por el crecimiento en la urbanización y en la población. Ello llevó, en 1923, a promulgar una ley de vivienda pública y comenzó la construcción de casas baratas, pero el programa fue paralizado, luego de edificarse 60 unidades, por haberse "cumplido con las necesidades"<sup>65</sup>. Fuentes de otro origen también han afirmado que el programa promovido por el Estado fue un fracaso<sup>66</sup>. Cualesquiera sea la verdad del caso, la intención del gobierno y el apoyo del plan de construcciones baratas es un testimonio claro de que no era totalmente inconcebible la idea de una limitada función social del Estado en la Costa Rica de la década de 1920.

#### e) *Jorge Volio y el Partido Reformista:*

El sistema liberal ya había enfrentado el importante reto representado por Alfredo González Flores; reaccionando en forma paradójica, lo despojó del mando, pero mantuvo vivo el contenido básico de su programa en la Constitución de 1917. Si pretendemos hallar una de las claves para comprender el fracaso de González Flores, se verá que le faltó apoyo popular. Ante todo, no hay duda de que la crisis económica que sufría Costa Rica desilusionó a muchos posibles adherentes del presidente. En segundo lugar, González Flores aparentemente no pudo, ni intentó activamente movilizar el apoyo público en su favor. El principal foco de discusión de las ideas y programas importantes era la Asamblea Legislativa y allí no pudo competir con la elocuencia de Cleto Gon-

zález Víquez. La suerte de González Flores quedó sellada por su propia falta de habilidad para manejar la Asamblea.

Muy distinta fue la trayectoria de Jorge Volio. No sólo hizo valer su palabra en la Asamblea, sino que ganó la calle para movilizar el apoyo popular. La Confederación General de Trabajadores constituyó la base, sobre la que organizó su movimiento político. Donde anteriormente no existía en Costa Rica un liderazgo en importantes problemas sociales, Jorge Volio lo suministró y se propuso como meta hablar en favor de los desheredados, en una abierta confrontación con la oligarquía.

La vida de Jorge Volio y su impacto en el movimiento social-reformista de Costa Rica han sido discutidos en profundidad en, por lo menos, cuatro estudios de importancia<sup>67</sup>. Por ello, nos limitaremos a un mínimo en la explicación del papel que desempeñó, pero existe clara evidencia de su desilusión con el estado de cosas:

“Esta democracia es una farsa. Aquí el rico devora al pobre que agoniza en su tugurio, esperando que le den unas migajas por compasión, como si a esos hermanos nuestros se les hubiese dado el alma por compasión, como si fueran menos que un perro...”<sup>68</sup>.

Su resentimiento se transforma en una nueva concepción de la escena política costarricense:

“No quiero política de gritos porque esa política ya pasó a la historia y lo que de ella resta debemos desterrarlo... Antes el pueblo era el instrumento del candidato; ahora el candidato es el instrumento del pueblo... Nuestra idea es fundar un partido doctrinario que dure muchos años... Seré un puente para que pase la clase obrera a la ciudad prometida...”<sup>69</sup>.

El Partido Reformista fue creado en 1923, con Jorge Volio por candidato para presidente en la campaña electoral de 1924. Elaboraron una plataforma electoral, en que reclamaban amplias reformas sociales, políticas y educacionales. En el sector social, el Partido Reformista apoyaba la reforma agraria, la colonización en el sector agrícola, vivienda digna para los pobres y garantías laborales, en lo que incluían medidas para subsidios por incapacidad. Pedía igualmente que se garantizara la estabilidad en el empleo, la formación de cooperativas de trabajadores, de fondos de asistencia mutua, programas de nutrición, ocupación por el Estado de la tierra no cultivada, una reforma penal que incluyera instituciones para la readaptación juvenil, programas de higiene y de instalaciones cloacales. Políticamente, el Partido Reformista de-

mandaba una mayor participación popular mediante plebiscitos, la fundación de partidos políticos ideológicos y la eliminación de la política personalista, la promulgación de una nueva Constitución Política, la autonomía municipal, la descentralización administrativa del país, medidas para conseguir la integración de los extranjeros, la fijación de las fronteras con Panamá y la estabilización monetaria, mediante una política monetaria precisa. Por reconocer la importancia de la educación para la democracia costarricense, exigía además el Partido Reformista la formulación de programas para la educación de los trabajadores, la eliminación del analfabetismo, la fundación de una Universidad y de centros agrícolas y culturales y la promulgación de la educación pública gratuita, con financiación garantizada por el Estado.

Casi nadie niega que este programa era demasiado ambicioso para ese momento y menos aún serían los que dejaran de reconocer que era el primer programa social concreto, elaborado por cualquier partido político costarricense y el primer programa real, destinado a socorrer los sectores populares.

Tanto la figura de Jorge Volio como su programa hicieron que el partido se convirtiera en foco de controversias. Se le opuso la oligarquía, sobre todo mediante el recientemente creado Partido Agrario <sup>70</sup>, así como la Iglesia Católica. El mismo presidente Acosta entró en campaña contra Volio <sup>71</sup>. Los simpatizantes de Ricardo Jiménez expresaron desenfadadamente que "su candidato ni necesitaba programas, ni los aceptaría. Su 'jefe' tenía suficiente sabiduría como para gobernar" <sup>72</sup>.

Don Ricardo Jiménez no ganó la elección sin dificultades. En realidad, superó escasamente al tercer candidato, Alberto Echandi, al recibir 29.110 votos contra los 28.320 de Echandi <sup>73</sup>. Se convenció a Jorge Volio, quien obtuvo 14.000 votos, para que apoyara a don Ricardo; en compensación, el presidente Jiménez ofreció adoptar el programa del Partido Reformista y dar dos importantes puestos en el gabinete a los Reformistas <sup>74</sup>. Volio se manifestó de acuerdo y, a partir de ese momento, tanto el Partido Reformista como su dirigente máximo comenzaron a tener un impacto cada vez mayor sobre la política reformista costarricense.

#### *f) La Política Social y la Ley de Accidentes del Trabajo:*

La fuerte influencia de Volio resultó decisiva en la resolución de Ricardo Jiménez, de proponer en 1924 la primera política de seguridad social auspiciada por el Estado en Costa Rica, o sea la compensación por incapacidad de los trabajadores. Ricardo Jiménez estaba cumpliendo su promesa a Volio, de llevar a cabo el

programa del Partido Reformista y el hecho de que se trataba de un programa auspiciado por el Poder Ejecutivo y apoyado por la oligarquía, garantizaba su pase en la Asamblea Legislativa.

Que el proyecto no fuese presentado hasta 1924 no significa que el problema de los accidentes de trabajo no fuese una cuestión seria en Costa Rica con anterioridad a ese momento. Sin embargo, que el hecho fuese oficialmente reconocido es una cuestión completamente diferente. Durante la primera presidencia de D. Cleto González Víquez, el diputado D. Enrique Pinto presentó en 1907 una Ley de Accidentes de Trabajo. A pesar de sus limitaciones, el proyecto nunca salió de comisión y fue "olvidado" <sup>75</sup>.

En 1913 el diputado Alberto Vargas Calvo enunció una nueva propuesta de legislación compensatoria para los accidentes laborales <sup>76</sup>. Basado en la encíclica *Rerum Novarum*, este proyecto pedía la creación de una ley de seguro, para auxiliar a los empleadores en el pago de sus obligaciones. Como su antecedente, este proyecto nunca obtuvo sanción, a pesar de la presión de la opinión pública para que la consiguiera <sup>77</sup>.

El asambleísta Luis Anderson Morúa defendió un nuevo proyecto de ley de Accidentes de Trabajo en 1915. Más progresista que los otros dos, el proyecto de Anderson establecía que el Estado "debía dar protección a los trabajadores" <sup>78</sup>, pero tampoco logró ser sometido a un análisis legislativo profundo.

Por último, en un gran esfuerzo por lograr la promulgación de una ley de Accidentes de Trabajo durante la presidencia de Alfredo González Flores, los diputados Pinto, Vargas Calvo y Anderson se unieron en equipo para presentar una nueva ley en 1915. Si bien el proyecto fue aprobado en forma general, no pudo llegarse a un acuerdo en cuanto a algunos de sus artículos. Merece repetirse el interesante argumento postulado por uno de los diputados opuestos a la legislación, quien indicó que, si se aprobaba el proyecto, el futuro avisoraba peligrosas consecuencias, porque la industria se paralizaría y porque disminuirían las oportunidades de empleo para los trabajadores <sup>79</sup>. No obstante, como fue imposible conseguir el consenso respecto al enunciado de algunos artículos en particular, todo el proyecto fue desechado <sup>80</sup>. El argumento utilizado por la oposición en esta oportunidad, volvería a ser empleado muchas veces más, como base para oponerse a las leyes de reforma social.

La diferencia importante, en cuanto al proyecto de 1924, consiste en que era auspiciado por un prestigioso líder gubernamental y que, entre otros, gozaba del doble apoyo del Poder Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa. Se dice, incluso, que el mismo pre-

sidente Jiménez escribió el proyecto, utilizando los anteriores como guía <sup>81</sup>.

Pero si Jorge Volio tuvo éxito en que algunas de sus demandas fueran escuchadas, tal éxito fue sólo parcial. A pesar de la naturaleza predominante rural del país, el artículo 12 estipulaba que los trabajadores rurales no estarían cubiertos por la ley y el debate posteriormente se centró en torno a quiénes serían los beneficiarios de la política social. Mientras la mayoría de los asambleístas estaba en favor de la ley, el problema de los beneficiarios se convirtió en el punto más importante en el extenso debate sobre los accidentes de trabajo. Dicho debate duró de mayo de 1924 a enero de 1925 y probablemente ha sido uno de los debates políticos más amplios y reveladores en cuanto a política social que Costa Rica haya conocido. Jorge Volio luchó contra la versión limitada de la ley y aún dio otro paso más: Para garantizar la protección a los trabajadores sería necesario establecer un monopolio estatal para los seguros. La lógica de este argumento fue tan contundente que el debate sobre los límites del beneficio de los accidentes de trabajo fue temporariamente postergado, para que el Estado pudiera elaborar un proyecto mediante el cual todos los seguros pasarían a depender de un monopolio estatal. Apoyado por Ricardo Jiménez y por el respetadísimo ministro de Hacienda, don Tomás Soley Güell, esta ley mereció el apoyo casi unánime de la Asamblea y fue aprobada en 1925.

Cuando se reinició el debate respecto a los límites en cuanto a compensación por accidentes de trabajo, se manifestaron dos posiciones básicas. La primera exigía que de inmediato se diera protección a todos los trabajadores costarricenses. Entre los defensores de esta posición estaban Jorge Volio y Víctor Trejos Castro. Volio se mostró altamente crítico de la propuesta del presidente Jiménez, por resultar injusta con los trabajadores rurales, que constituían el 95% de la fuerza total de trabajo <sup>82</sup> y demandaba un tratamiento igualitario, tanto para los trabajadores urbanos como para los rurales. En cuanto a Trejos Castro, presentaba un argumento más pragmático. Con mucho realismo, sugería que resultaba en beneficio del Estado asegurar a los trabajadores rurales, junto con los urbanos, porque

“constituído éste, el interés del Estado consistirá en que aumente el número de los asegurados porque cuanto mayor sea éste, menos riesgos o pérdidas correrá la nación. . .” <sup>83</sup>.

Además, sugería Trejos Castro, habría un mayor riesgo en asegurar solamente a los trabajadores urbanos, porque en este caso el riesgo financiero sería tan grande, que le impediría al naciente

monopolio de seguros obtener recursos para cumplir con las obligaciones financieras emergentes <sup>84</sup>.

Los que preferían una protección limitada eran encabezados por Ricardo Jiménez, Manuel Castro Quesada y el futuro presidente León Cortés Castro. El enfoque limitado y cauteloso de Ricardo Jiménez queda claramente ilustrado en su medida respuesta a los propulsores de ideas de beneficios ilimitados: "lo muy bueno es el peor enemigo de lo bueno" <sup>85</sup>. Castro Quesada que era ministro de Gobierno, sostuvo que los trabajadores del agro fueron *deliberadamente* excluidos del proyecto, por temor de que su inclusión provocara graves daños al sector agrícola <sup>86</sup>. En cuanto a Cortés Castro, manifestó su excepticismo con respecto a las posibilidades de llevar a cabo una ley de tan amplia extensión, que fuera igualmente aplicable a los trabajadores en el sector agrícola como en el industrial. La aplicación limitada de los beneficios hallaría una aceptación mucho más popular, por parte de aquellos que deberían pagar por las erogaciones. Para León Cortés Castro el triunfo, aunque fuese un triunfo limitado, era más importante que un fracaso ilimitado <sup>87</sup>.

No obstante el creciente conocimiento público de los debates en la Asamblea <sup>88</sup> y del apoyo de los trabajadores a la aplicación de la ley sin ninguna restricción, se llegó a un compromiso, que resulta clásico en materia de establecer precedentes en la resolución de conflictos en Costa Rica. Se estipulaba allí que, tanto los trabajadores industriales como los rurales gozarían de los beneficios de la ley, pero que quedaría a discreción del Poder Ejecutivo disponer *cuándo* el monopolio de seguros estatal comenzaría a cubrir a los trabajadores del agro con sus beneficios. Ello podría instrumentarse mediante un "Reglamento Ejecutivo", en que el Poder Ejecutivo establecería las condiciones generales y las reglas para la aplicación de la ley al grupo beneficiario <sup>89</sup>. En consecuencia, el Poder Ejecutivo asumía la responsabilidad en cuanto a cuándo se extendería el beneficio a los trabajadores del agro y se dejaba a resolución del monopolio estatal de seguros la fecha exacta en que entraría en vigencia la ley de accidentes de trabajo para la industria.

El espíritu limitativo de la Ley de Accidentes de Trabajo no puede oscurecer su importancia. Por primera vez el viejo orden liberal introducía una política de importancia social para la clase trabajadora. Por primera vez el Estado había intervenido para proteger los intereses de la masa laboral y, a pesar de los valores ideológicos de aquellos que detentaban el poder, por primera vez una creativa política social se transformaba en legítimo instrumento estatal para controlar el orden social.

### g) *Creación del Ministerio de Trabajo y de la Caja de Emergencia:*

En el fondo, las elecciones presidenciales de 1928 fueron muy semejantes a las de 1924. Cleto González Víquez se presentaba contra Carlos María Jiménez. Este último candidato, fuertemente influenciado por la doctrina social católica, abogaba por dos importantes reformas sociales: ante todo estipulaba la necesidad de un ministerio de Trabajo y, reconociendo básicamente el éxito limitado del Banco Nacional de Seguros en proteger a los sectores más necesitados de la masa popular del riesgo diario, Jiménez propuso la creación de un instituto de seguridad social (la Caja de Emergencia)<sup>90</sup>. Desgraciadamente no existen estudios sobre esta elección, por lo cual es difícil hallar información sobre Carlos Jiménez. Lo que puede afirmarse es que estaba fuertemente ligado con la Iglesia, aunque probablemente no recibió el apoyo oficial de la misma. Probablemente fue uno de los pocos miembros de la élite política que comprendió la importancia de la reforma, orientada a proteger los sectores laborales y populares.

Como sería de esperar, Jiménez perdió la elección, que González Víquez obtuvo por un total de 41.722 votos contra 28.559<sup>91</sup>. Posteriormente, como diputado, Carlos María Jiménez propuso la creación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social<sup>92</sup>. Poco después, el 2 de julio de 1928, el proyecto de Jiménez recibió la aprobación del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Trabajo fue creado. Al mismo tiempo, la Asamblea rechazó un plan para construir viviendas obreras. Como razón se citó la "mala experiencia previa" del gobierno en un proyecto similar (en la presidencia de Acosta)<sup>93</sup>.

El presidente González Víquez no se dejaría superar por Carlos María Jiménez. Comisionó a Max Koberg, respetado comerciante, para que planificara un programa de seguridad social, que proporcionaría beneficios de accidentes, enfermedad, casamiento, maternidad, invalidez y muerte<sup>94</sup>. Este programa es sumamente interesante, porque proporciona una rotunda crítica al fracaso del estado liberal en proveer las necesidades de los ciudadanos y ofrece un extenso raciocinio respecto a la implementación de la seguridad social. A causa de que se posee poca información sobre dicho programa, resulta conveniente hacer un análisis profundo del mismo.

1) El Plan Koberg sugiere que había llegado el tiempo de pasar de un "gobierno policía" a un "gobierno paternalista" y que "es el deber y el derecho del gobierno proveer los medios mediante los cuales los hijos del país tengan protección de los más difíciles peligros de vida"<sup>95</sup>. La caridad había demostrado ser



útil, pero no podía hacer frente al crecimiento de la población; por lo tanto, el plan consistía en que la seguridad social fuese otorgada como un “derecho” que los “ciudadanos de trabajo” habían “ganado”<sup>96</sup>.

2) Koberg puso cuidado en indicar que el nuevamente creado instituto de seguridad social no interferiría con el previamente establecido Banco Nacional de Seguros. Si este banco estaba ofreciendo “seguros para el empleador”, la Caja de Emergencia tendría una función fundamentalmente diferente: “no debería ser un negocio, ni una fuente de ingreso para el Estado. Debe ser absolutamente personal para el trabajador, su esposa e hijos menores de 16 años”<sup>97</sup>.

3) Si bien la Caja cubriría a todos los trabajadores costarricenses, Koberg propuso una puesta en marcha gradual:

“Es conveniente desarrollar la Caja en forma gradual, de acuerdo a como se la organiza, haciéndola primero extensiva a los trabajadores más importantes y preparados en las áreas más desarrolladas y avanzadas del país. Existen ciertos sectores de la República en los que el establecimiento de la Caja resultaría prematuro...”<sup>98</sup>.

4) En adición a esta puesta en marcha “gradual”, la Caja debería ser administrada en la forma más simple y clara posible. Por reconocer la importancia de evitar procedimientos pesados y complicados, Koberg afirmó que todo el proyecto debía ser lo más “simple” posible, particularmente en relación con los empleadores y los asegurados<sup>99</sup>.

No parece haber constancia de que la Caja recibiera sanción legal en 1928. No obstante, su administración recayó en el Ministerio de Trabajo, pero la crisis presupuestaria que sufrió Costa Rica a consecuencia de la Gran Depresión hizo efectivamente imposible, tanto el establecimiento del Ministerio de Trabajo como la puesta en marcha del programa de seguridad social.

¿Por qué estos programas no fueron efectivamente establecidos? Ante todo, parece que hubo muy poco empeño en comprometerse por ellos, por parte de la élite en general. Algunos pocos dirigentes políticos apoyaron los programas; otros pocos se manifestaron abiertamente contrarios a ellos, pero casi todos mostraron solamente apatía. En segundo lugar, hubo escasa presión obrera para conseguir el establecimiento de los programas. En realidad, el movimiento laboral estaba sin dirigentes. Jorge Volio se hallaba internado en un nosocomio en Europa y aún no se había formado el partido Comunista. Por último, a diferencia del caso

de la puesta en marcha de la nueva Ley de Accidentes de Trabajo, no se creó una burocracia autónoma, con intereses institucionales inherentes y un financiamiento independiente, para administrar la seguridad social. Por lo tanto, las vicisitudes del tesoro público tendrían una gran influencia en el éxito o fracaso institucional del nuevo programa y el fracaso se hallaba a la orden del día.

#### *h) El Partido Comunista:*

En 1929 se formó en torno al liderazgo de un joven abogado, Manuel Mora, un grupo de estudio bajo la denominación de "ARCO" (Asociación Revolucionaria Costarricense). Motivado por el impacto de la Revolución Rusa de Octubre, por la miseria local y el sufrimiento, así como por un desapego a Jorge Volio y su Partido Reformista, este grupo comenzó a estudiar los problemas sociales de Costa Rica desde una perspectiva analítica marxista<sup>100</sup>. Originalmente el grupo estaba integrado por anarquistas y auto-proclamados socialistas, así como por otros elementos de dirección ideológica indefinida. Sin embargo, a medida que las enseñanzas de Marx comenzaban a tomar arraigo, el grupo se fue reduciendo a unos diez individuos, dedicados al estudio del marxismo. En base a "ARCO" se estableció en 1931 el Partido Comunista, cuyo objetivo más importante fue ejercer presión sobre el gobierno para atenuar los problemas del desempleo y para establecer un salario mínimo<sup>101</sup>. Ese mismo año el partido comenzó también a publicar *Trabajo*, un semanario destinado a diseminar las ideas y programas del comunismo.

Como el Partido Reformista, el Partido Comunista (organizado bajo el nombre de Bloque de Obreros y Campesinos) elaboró un amplio programa de reforma social, que llamó "Programa mínimo"<sup>102</sup>. Dicho programa "mínimo" había sido adecuado a las "realidades" de ese tiempo, en que no era posible hacer una revolución social en la "metrópolis" y en que la intervención imperialista aparecía siempre como una posibilidad.

En vez de abogar por la abolición de la propiedad privada y por la socialización de los medios de producción en Costa Rica, que no eran posibles en esa oportunidad, se creó el "programa mínimo". Pero para una Costa Rica deslizándose hacia la depresión de la década de 1930, tal programa no era tan "mínimo". Demandaba la seguridad social auspiciada por el Estado, la protección de la niñez mediante leyes de trabajo infantil, así como igualdad de salario para igual tarea a favor del sexo femenino. Reclamaba igualmente programas "efectivos" de salud e higiene, incluyendo nuevos hospitales y centros maternos. Por otra parte, el programa mínimo sugería la necesidad de una revisión total de

los contratos del Estado con empresas nacionales y extranjeras, una reforma agraria que eliminase los latifundios y la nacionalización de los servicios públicos vitales, tales como la electricidad y el transporte urbano. Por último, el Partido Comunista clamaba por la reducción de la burocracia estatal, por una ley de servicio civil y por la reforma educacional.

Parece que ninguna de estas ideas fueron tomadas en serio. En realidad, el mismo Partido Comunista parece haber invertido más tiempo organizándose en los sectores rurales y en conseguir cargos electivos, que en cualquier otra cosa. Este tipo de esfuerzos brindaría frutos, pues los comunistas organizaron y dirigieron la primer huelga general de los trabajadores bananeros en la zona del Caribe (en 1934) contra la empresa transnacional United Fruit Company<sup>103</sup>. Además, algunos dirigentes comunistas como Manuel Mora y Carlos Luis Fallas, entre otros, llegaron a ocupar importantes cargos políticos en Costa Rica en la década de 1930. Desde tales cargos no sólo aplicarían su enfoque radical de la reforma social; más importante aún, el cargo le daría a su movimiento coherencia de organización y política y esos esfuerzos de la década del 30 se compensarían en la siguiente, pues se transformaron en importante grupo de apoyo al gobierno<sup>104</sup>.

### *i) La Depresión Mundial y la Reacción del Estado:*

Puede decirse que el impacto más evidente de la depresión económica mundial en Costa Rica se manifestó en la abismal caída de los precios de mercado para el café<sup>105</sup>. No obstante, a pesar del aumento en el desempleo y del incremento en las tensiones sociales, el Estado tomó pocas medidas concretas para combatir dichos problemas. Se estableció una moratoria en las deudas y se iniciaron programas de obras públicas. En 1933 se fijó un salario mínimo y se creó un "Instituto para la Defensa del Café", pero, contrariamente a lo que aconteció en otros países latinoamericanos, donde se desarrollaron políticas creativas (p. ej. sustitución de importaciones, seguridad social, etc.) para enfrentarse con el impacto de la Depresión, en Costa Rica todo fue orientado hacia el mantenimiento del "statu quo"<sup>106</sup>.

Ricardo Jiménez fue re-electo presidente en 1932. Su candidatura no triunfó sin oposición, ya que tuvo que luchar contra tres otros candidatos, dos de los cuales estaban orientados hacia el reformismo: Carlos María Jiménez (responsable por la fundación del Ministerio de Trabajo) y Max Koberg (el autor del primer proyecto de seguridad social). No obstante, detrás de bambalinas, otro caudillo importante, don León Cortés Castro, le había dado su apoyo a Ricardo Jiménez. A cambio de ello, don Ricardo aceptó

adoptar el programa de Cortés Castro, que incluía la ley de servicio civil, un nuevo hospital, la apertura de la Universidad de Costa Rica y el compromiso de no aumentar la deuda nacional <sup>107</sup>. Aunque Costa Rica se encontraba en las garras de la Depresión, obviamente no habían cambiado muchas las cosas a nivel político.

El mismo don León Cortés fue el candidato presidencial en 1936. Su oponente era Octavio Beeche Agüero, rico y progresista financiero <sup>108</sup>. Beeche realmente presentó un "programa bastante progresista", que abarcaba obras públicas para los desempleados y un aumento del capital de inversión <sup>109</sup>. Cortés, con el apoyo de la oligarquía, prometió más cosas del mismo tipo, lo que significaba una reducción de los costos de gobierno y una intervención estatal mínima <sup>110</sup>. En la campaña, Cortés se mostró como administrador escrupuloso. La eficiencia, no la creatividad, era su fuerte. En consecuencia, Beeche fue derrotado y el viejo sistema de quasi-democracia, quasi-patriarcado tendría su último representante a cargo del control del aparato estatal. Debe decirse en su crédito, que Cortés manejó un eficiente aparato administrativo <sup>111</sup> y que consiguió llevar a cabo dos reformas importantes. En 1936 se reorganizó el Banco Internacional de Costa Rica, transformándolo en el Banco Nacional de Costa Rica, medida que resultó en mayor estabilidad monetaria. Igualmente, León Cortés impuso en 1939 un proyecto de construcción de casas baratas, financiadas por el gobierno, que resultaron en el levantamiento de cincuenta casas para los menesterosos <sup>112</sup>.

#### *j) El Estado y el Sistema Limitativo de Pensiones:*

En su estudio sobre la política social en América Latina, Carmelo Mesa Lago ha demostrado que la mayor parte de los esfuerzos estatales de bienestar social, antes de 1940, se produjeron en el sector político de la asignación de pensiones a los empleados públicos, y sugiere que este proceso de asignación de fondos se vió fuertemente determinado por el poder político de ciertos grupos de organización sectorial, para obtener concesiones en forma de sistemas privilegiados de pensiones. Entre los grupos más favorecidos se hallaban los militares, empleados públicos y aquellos trabajadores comprendidos en lo que se llamó la "aristocracia del trabajo" <sup>113</sup>.

Casi nada parece sugerir que se hubiesen seguido normas distintas en Costa Rica, aunque merece señalarse que existe muy poca información histórica específica sobre pensiones en este país. La primera ley general de pensiones le confirió los beneficios de la jubilación a los maestros en 1886 <sup>114</sup>. Doce años más tarde, los militares conseguían su primera ley de retiros <sup>115</sup>. En 1918 recibie-

ron el derecho a pensión los trabajadores de las comunicaciones <sup>116</sup> y cinco años más tarde los empleados postales se convirtieron en recipiendarios de pensiones sufragadas por el Estado <sup>117</sup>.

Resulta notorio indicar que no se dieron leyes generales de pensiones entre 1925 y 1935, período en que sólo hubo limitadas reformas sociales en Costa Rica. En el Primer Congreso de la Infancia en Costa Rica, en 1931, se propuso un programa de seguro de maternidad limitado, pero nunca salió del ámbito de esa reunión <sup>118</sup>. Un año antes se estableció la junta del Patronato Nacional de la Infancia, para cuidar de la niñez abandonada; programa que se convirtió en un temprano precursor de la seguridad social <sup>119</sup>.

No obstante el impacto económico de la depresión, no se crearon nuevos sistemas jubilatorios hasta 1935, año en que trabajadores del Ferrocarril al Pacífico obtuvieron el beneficio <sup>120</sup>. Un sistema más general de pensiones para todos los trabajadores costarricenses fue propuesto por Ernesto Arias Morúa en 1937, en un plan sometido a la Comisión Especial de la Asamblea, encargada de redactar proyectos relativos a cuestiones económicas y sociales <sup>121</sup>, pero allí todo quedó paralizado. En 1939 los miembros y empleados del Poder Judicial recibieron su ley de pensiones y en 1940 se promulgó la jubilación de los trabajadores aduanales.

Por cierto la pregunta importante es no sólo quién obtuvo estas pensiones, sino cómo. Ante todo hay muy pocos indicios para sugerir que fueron otorgadas como respuesta gubernamental a una presión organizada. No existe evidencia de que ninguno de los recipiendarios de pensiones, como grupo, estuviesen organizados en asociaciones o grupos de presión. La única excepción es la de los trabajadores ferrocarrileros. Además, aún cuando las pensiones fueran dadas en respuesta a una presión política, esto no debe considerarse de ningún modo como parte de un plan mayor, de enfrentar los problemas sociales con una política social, auspiciada por el Estado. Las leyes de pensiones y jubilaciones, tal como las otras reformas sociales limitadas del período, eran 'ad hoc' y agregativas. Parece ser que algunos ciudadanos privados solicitaron la promulgación de estas leyes de pensión particularizadas y que la Asamblea actuó afirmativamente en este respecto.

Más esta promoción de pensiones por parte de la Asamblea sólo puede ser bien atendida dentro de un marco más amplio. Antes de 1948, una de las funciones principales de la Asamblea fue proveer *pensiones de gracia* sobre una base 'ad hoc' para ciudadanos que las merecían, merced a los servicios prestados a la República y cabe toda razón para creer que las pensiones dadas a

los grupos de servidores públicos fueron meramente pensiones de gracia masivas. El estilo político paternalista de la época hace que este argumento resulte casi compulsivo.

El sistema de pensiones expresa otro significado más importante: es un caso perfectamente ilustrativo del enfoque 'ad hoc', de orientación urbana y estratificado de la política social imperante en América Latina antes de la década de 1940. Resulta, además, ilustrativo de la emergencia cada vez mayor de la burocracia pública y de cómo el Estado llegó a servir y a proteger lo "propio" en una sociedad cada vez más dependiente de un salario.

Contrariamente, los primeros sistemas de pensiones establecidos en Costa Rica no son tan sobresalientes respecto a la distribución de los beneficios de la seguridad social en este país como lo son en otros países. Esto queda claramente evidenciado por la incapacidad de esos sistemas de pensiones de soportar la inauguración de un sistema de distribución de pensiones más centralizado, como el que fue establecido en Costa Rica en 1947. Por ello, a diferencia de los hallazgos de Mesa Lago, no resulta conveniente prestar mucha atención en este ensayo a la política de distribución de los beneficios jubilatorios.

En resumen, hemos tratado de analizar los antecedentes de la reforma social auspiciada por el Estado en Costa Rica. Hemos indicado la relativamente tardía intervención estatal en la "cuestión social", como resultado de por lo menos cuatro fenómenos, que se refuerzan mutuamente en Costa Rica: la dominación familiar, la economía política liberal y su liderazgo, el papel conservador de la Iglesia y el impacto interno de los agentes y estructuras externas de mercado. Finalmente, se han detallado las instancias más específicas de la intervención estatal en los problemas sociales y los papeles desempeñados por aquellos que colaboraron en llamar la atención pública sobre esos problemas sociales.

#### N O T A S

- (1) Cfr. MONGE ALFARO, Carlos, *Historia de Costa Rica*, 13ª ed., San José, Costa Rica, Imprenta Trejos Hnos., 1966, p. 142; y CREEDMAN, Theodore, "The Political Development of Costa Rica, 1936-1944: The

Politics of an Emerging Welfare State in a Patriarchal Society" (tesis doctoral, The University of Maryland, 1971), p. 37.

- (2) SELIGSON, Mitchell. "The Peasant and Agrarian Capitalism in Costa Rica" (tesis doctoral, University of Pittsburg, 1974), p. 16.
- (3) *Ibid.*, p. 16.
- (4) Cfr. RODRIGUEZ, Mario, *Central America*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965, pp. 66-87; STEPHENS, John Lloyd, *Incidents of Travel in Central America, Chiapas and Yucatan*, Nueva York, Dover, 1969, pp. 183-205 y 221-250.
- (5) CERDAS, Rodolfo, *La crisis de la democracia liberal en Costa Rica*, San José, EDUCA, 1972. p. 65; STONE, Samuel, "Inversiones industriales en Costa Rica", *Revista de Ciencias Sociales*, N° 7, abril 1973, pp. 74-76.
- (6) El movimiento anarco-sindicalista fue uno de los primeros que prestó atención en América Latina a la cuestión social. La mayoría de los primeros dirigentes de este movimiento consistió en emigrados europeos, familiarizados con la lucha laboral para obtener mayores beneficios y bienestar social.
- (7) Uno de los ejemplos clásicos puede hallarse en las luchas que tuvo Minor C. Keith para conseguir suficiente mano de obra para la construcción del primer ferrocarril de Costa Rica. Ver SELIGSON, *op. cit.*, pp. 141-142.
- (8) TORRES RIVAS, Edelberto, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, San José, EDUCA, 1973, p. 69.
- (9) STONE, Samuel, *La dinastía de los conquistadores*, San José, EDUCA, 1975. cap. I.
- (10) SELIGSON, *op. cit.*, p. 27.
- (11) Una de las consecuencias más notables de la dependencia externa en Costa Rica ha sido la proletarianización cada vez mayor del campesinado costarricense, así como la necesidad de importar productos alimenticios básicos para el consumo de la población. Ambos factores se deben a la dependencia cada vez mayor del café como fuente principal de las divisas extranjeras y a las resultantes condiciones de dependencia del mercado interno. Seligson trata estos problemas en su estudio sobre el campesino costarricense.
- (12) Hugh Hecló hace un enfoque similar en su estudio comparativo del desarrollo de las políticas de mantenimiento de ingresos en Suecia e Inglaterra. Cfr. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 33.
- (13) STONE, Samuel, "Los cafetaleros y la sociedad costarricense", *Imagina*, vol. 1, 1974, pp. 21-22.
- (14) Se han realizado muy divulgadas comparaciones entre el famoso dirigente político costarricense José Figueres y los dirigentes populistas de Venezuela y Perú, Rómulo Betancourt y Raúl Haya de la Torre. Esto sucedió especialmente cuando Figueres, proyectando una imagen de reforma popu-

lista, llegó al poder en 1948. Una mala conceptualización de esa imagen "populista" puede verse en DI TELLA, Torcuato, "Populism and Reform in Latin America", en VELIZ, Claudio, *Obstacles to Change in Latin America*, Londres, Oxford University Press, 1970, pp. 47-74.

- (15) RODRIGUEZ VEGA, Eugenio, *Los días de don Ricardo*, San José, Ed. Costa Rica, 1974, p. 24.
- (16) SELIGSON, *op. cit.*, p. 120.
- (17) VEGA CARBALLO, José Luis, "Etapas y procesos de la evolución socio-política de Costa Rica", *Estudios Sociales Centroamericanos*, vol. 1, N° 1, enero-marzo 1972, pp. 52-53.
- (18) Poco se ha escrito sobre este tema, pero es manifiesto que uno de los medios empleados por la élite para mantener el control social fue no permitir la formación de una clase media bien educada e independiente en los primeros años del siglo XX en Costa Rica. Rodríguez Vega es uno de los escasos analistas de la historia costarricense que ha comprendido este aspecto esencial del control social. Cfr. E. RODRIGUEZ VEGA, *op. cit.*, pp. 115 y 120.
- (19) WALLACE, Lillian Parker, *Leon XIII and the Rise of Socialism*, Durham, N. C., Duke University Press, 1966, p. 272; FREMANTLE, Anne J., (ed.) *The Papal Encyclicals in their Historical Context*, Nueva York, Mentor, 1956, pp. 179-192.
- (20) FREMANTLE, *op. cit.*, p. 148.
- (21) THIEL HOFFMANN, Bernardo Augusto, "Carta Pastoral del 5 de setiembre de 1893".
- (22) BACKER, James, *La Iglesia y el sindicalismo en Costa Rica*, San José, Ed. Costa Rica, 1974, p. 45.
- (23) *Ibid.*, p. 45.
- (24) *Ibid.*, p. 63.
- (25) *Ibid.*, p. 65.
- (26) *Ibid.*, p. 47.
- (27) ACUÑA V., Miguel, *Jorge Volio: El tribuno de la plebe*, San José, Ed. Lehmann, 1972, p. 33.
- (28) BACKER, *op. cit.*, p. 52.
- (29) Citado en *ibid.*, p. 61.
- (30) *Ibid.*, p. 61.
- (31) *Ibid.*, p. 66.
- (32) *Ibid.*, p. 67.
- (33) *Ibid.*, p. 67.



- (34) SELIGSON, *op. cit.*, p. 39.
- (35) Se ha dicho que a fines de la década de 1920 la United Fruit estuvo sobornando algunos legisladores costarricenses para conseguir apoyo para un contrato más favorable. Cfr. *Ibid.*, p. 134.
- (36) MENDEZ RAMIREZ, Odilón, *Problemática de la seguridad social costarricense*, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, s. d., pp. 72-74; ARAUZ, Armando, et. al., *Apuntes sobre seguridad social*, San José, Caja Costarricense del Seguro Social, 1959, pp. 27-29. Quizás el estudio más profundo sobre la historia de la fundación del Hospital Nacional es la que escribió TRISTAN F., Guillermo, "Fundación del Hospital San Juan de Dios", *Diario de Costa Rica*, vol. XXVII, N° 8172, San José, 20 de junio de 1946, p. 5.
- (37) MENDEZ R., *op. cit.*, p. 74.
- (38) JONES, Chester Lloyd, *Costa Rican Civilization in the Caribbean*, Nueva York, Ed. Russell & Russell, 1935, p. 45.
- (39) ARAUZ, *op. cit.*, p. 28.
- (40) VILLALOBOS R., Guillermo, *Las instituciones democráticas de Costa Rica*, San José, Imprenta Nacional, s. d., pp. 51-52; FERNANDEZ GUARDIA, Ricardo, *Cartilla Histórica de Costa Rica*, 45ª ed., San José, Lehmann, 1973, p. 114.
- (41) SOLEY GÜELL, Tomás, *Compendio de historia económica y hacendaria de Costa Rica*, San José, Ed. Soley y Valverde, 1941, p. 105.
- (42) *Ibid.*, p. 105.
- (43) Citado por RODRIGUEZ VEGA, *op. cit.*, p. 73.
- (44) *Ibid.*, p. 73.
- (45) *Ibid.*, p. 74.
- (46) *Ibid.*, p. 74.
- (47) *Ibid.*, p. 75.
- (48) *Ibid.*, p. 76.
- (49) *Ibid.*, pp. 76-80.
- (50) *Ibid.*, p. 87.
- (51) *Ibid.*, p. 87.
- (52) *Ibid.*, p. 88.
- (53) GAMBOA G., Francisco, *Costa Rica: Ensayo histórico*, San José, Imp. Elena, 1974, pp. 76-77; VOLIO, Marina, *Jorge Volio y el Partido Reformista*, San José, Ed. Costa Rica, 1973, p. 54; FERNANDEZ GÜELL, *op. cit.*, p. 140.
- (54) NAVARRO BOLANDI, Hugo, *La generación del 48*, México, Ed. Olimpo, 1957, p. 57.

- (55) VILLALOBOS R., *op. cit.*, p. 54.
- (56) Entrevista con Carlos María Campos, 10 de diciembre de 1974.
- (57) Ley N° 18, Cartera de Gobernación, 23 de abril de 1920, en *Colección de Leyes y Decretos: Año 1920, Primer Semestre*, San José, Imprenta Nacional, 1921.
- (58) Entrevista con Carlos María Campos, 10 de diciembre de 1974.
- (59) FALLAS MONGE, Carlos Luis, "El movimiento obrero en Costa Rica: Breve resumen de su historia", Heredia, Universidad Nacional, mimeo., s. d., p. 2.
- (60) AGUILAR BULGARELLI, Oscar (ed.), *El desarrollo nacional en 150 años de vida independiente*, San José, Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", 1971, p. 98; FALLAS M., *op. cit.*, p. 2.
- (61) Cfr. el documento N° 11.943 de la Comisión Congressional Constitutiva de 1920, en los Archivos Nacionales de Costa Rica.
- (62) *Ibid.*
- (63) MENDEZ RAMIREZ, *op. cit.*, p. 91.
- (64) Proyecto de Historia Oral Cooperativo, University of Kansas-Universidad de Costa Rica, "Entrevista con el Dr. Peña Chavarría", San José, Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", s. d., p. 2.
- (65) NUÑEZ, Francisco María, *Julio Acosta*, San José, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1973, p. 67.
- (66) Documento N° 15.094, Comisión Congressional Constitutiva, 1928, en Archivos Nacionales de Costa Rica.
- (67) VOLIO, Marina, *op. cit.*, RODRIGUEZ VEGA, Eugenio, *op. cit.*, ACUÑA V., Miguel, *op. cit.*, MONGE ALFARO, Carlos, *Nuestra historia y los seguros*, San José, Ed. Costa Rica, 1975, pp. 189-266.
- (68) Cit. en ACUÑA V., *op. cit.*, p. 69.
- (69) Cit. en RODRIGUEZ VEGA, *op. cit.*, p. 99.
- (70) ACUÑA V., *op. cit.*, p. 81.
- (71) *Ibid.*, p. 84.
- (72) *Ibid.*, p. 79.
- (73) STONE, *La dinastía de los conquistadores*, cit., p. 574.
- (74) MONGE ALFARO, *op. cit.*, p. 210.
- (75) *Ibid.*, p. 103.
- (76) *Ibid.*, p. 104.
- (77) *Ibid.*, pp. 117-118.

- (78) *Ibid.*, p. 123.
- (79) *Ibid.*, p. 125.
- (80) *Ibid.*, p. 126.
- (81) *Ibid.*, p. 213.
- (82) *Ibid.*, p. 230.
- (83) *Ibid.*, p. 260.
- (84) *Ibid.*, p. 260.
- (85) *Ibid.*, p. 223.
- (86) *Ibid.*, p. 224.
- (87) *Ibid.*, p. 225.
- (88) *Ibid.*, p. 291.
- (89) *Ibid.*, p. 263-265.
- (90) Entrevista con Guillermo Padilla Castro, 5 de diciembre de 1974.
- (91) STONE, *La dinastía*, cit., p. 575.
- (92) Entrevista con Carlos María Campos, 10 de diciembre de 1974. Cfr. igualmente *La Gaceta*, N° 107, 15 de mayo de 1928 y N° 149, 4 de julio de 1928.
- (93) Véase nota 66.
- (94) NUÑEZ, Francisco María, *Seguro Social*, San José, 1941, pp. 9-14.
- (95) *Ibid.*, p. 11.
- (96) *Ibid.*, p. 12.
- (97) *Ibid.*, p. 12.
- (98) *Ibid.*, p. 12.
- (99) *Ibid.*, p. 13.
- (100) *Partido Vanguardia Popular: Breve esbozo de su historia*, San José, Imprenta Elena, 1971, p. 9; Entrevista de James y Edna Wilkie con Manuel Mora, San José, 22 de julio de 1969; "Charla a cargo del Diputado Manuel Mora sobre seguridad social", San José, Caja Costarricense del Seguro Social, 1972.
- (101) Cfr. *Trabajo*, año 1, N° 11, 13 de marzo de 1932 y entrevista de James y Edna Wilkie con Manuel Mora, cit., pp. 39-40.
- (102) *Trabajo*, cit.
- (103) SELIGSON, *op. cit.*, p. 156; *Partido Vanguardia Popular, etc.*, cit., pp. 17-20.
- (104) *Trabajo*, año 11, 14 de junio de 1941.

- (105) STONE, *La dinastía*, cit., pp. 296-298.
- (106) TORRES RIVAS, *op. cit.*, p. 161.
- (107) CREEDMAN, *op. cit.*, p. 57.
- (108) *Ibid.*, p. 61.
- (109) *Ibid.*, p. 62.
- (110) *Ibid.*, p. 64.
- (111) *Ibid.*, p. 66.
- (112) *Ibid.*, p. 68.
- (113) MESA LAGO, CARMELO, "La estratificación de la seguridad social y el efecto de la desigualdad en América Latina: El caso peruano", *Estudios Andinos*, año 3, Vol. III, N° 2, 1973, pp. 19-20.
- (114) Ley N° 6, 10 de octubre de 1886 (Ley de Pensiones para maestros jubilados).
- (115) Ley N° 18, 10 de julio de 1898 (Ley de Pensionas para los militares).
- (116) Ley N° 37, 28 de julio de 1918 (Ley de Pensiones para Empleados de Telégrafos y Teléfonos).
- (117) Ley N° 44, 26 de diciembre de 1923 (Ley para empleados de Correos).
- (118) TINOCO CASTRO, Luis Demetrio, "El seguro de maternidad", *Boletín del Patronato Nacional de la Infancia*, año 11, N° 8, 1931.
- (119) Entrevista con el Dr. Guillermo Padilla Castro, 5 de diciembre de 1974.
- (120) MONTERO JIMENEZ, Fernando, *El Régimen especial de jubilaciones y pensiones del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico*, 11 de mayo de 1935, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, noviembre de 1969, p. 1.
- (121) ARIAS MORUA, Ernesto, *Esbozo para un sistema de seguro de pensiones para la vejez de los trabajadores costarricenses con beneficios de maternidad para las obreras*, San José, folleto, 1937, p. 4.