

00482
3ej.
1

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



Costa Rica 1970 - 1974
La Política Salarial del Estado

T E S I S

Que para obtener el Título de
MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

presenta

SHANON MUNI FIGUERES BOGGS

México, D. F.

1983

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

COSTA RICA 1970-1974

LA POLITICA SALARIAL DEL ESTADO

Página

INTRODUCCION

i - vi

I - LA SOCIEDAD COSTARRICENSE EN 1970

A. La Agroexportación tradicional	1
B. El Mercado Común Centroamericano y la industrialización dependiente	6
C. La industrialización del agro	10
D. La fuerza de trabajo	12
E. Las fracciones burguesas	20

II - EL ESTADO, EL PARTIDO LIBERACION NACIONAL Y JOSE FIGUERES

A. La modernización condicionada del Estado	26
B. El Partido Liberación Nacional y sus bases sociales	31
C. El Estado y el desarrollo socio-económico	35
D. Conclusión	41

III - EL PARTIDO LIBERACION NACIONAL Y JOSE FIGUERES FRENTE A

LOS SALARIOS

A. Antecedentes	46
B. Legislación social	53
C. La política salarial	63
D. El salario como instrumento de redistribución	69
E. El contexto internacional, la dependencia y los salarios	73

IV - EL ESTADO Y LOS SALARIOS

A. El Consejo Nacional de Salarios y la fijación del salario mínimo	83
B. Las leyes laborales y los trabajadores	108
C. Conclusión	120

V - EL GOBIERNO DE 1970-1974 Y LA POLITICA SALARIAL

A. Las fijaciones salariales hasta 1973	126
B. La fijación salarial de abril de 1974	133
C. El cambio de periodicidad	138
D. La redistribución intersalarial	142
E. Los salarios y la devaluación	144
F. El complemento salarial: la asignación familiar	150
1. La necesidad de la asignación familiar	150
2. El proyecto original	151
3. La versión final	160

VI - CONCLUSION

169

BIBLIOGRAFIA

179

COSTA RICA: 1970-1974
LA POLITICA SALARIAL DEL ESTADO

INTRODUCCION

En este trabajo, nos proponemos conocer la política salarial del Estado costarricense durante el gobierno presidido por José Figueres de 1970 a 1974.

Ese objetivo específico se enmarca dentro de una meta general de ubicar la administración que se estudia dentro de la historia del país, y especialmente apunta hacia la obtención de elementos para comprender el alcance social de esa gestión gubernamental. Se espera que esta tesis sirva de primer paso en esa dirección.

Entendemos por política salarial, el instrumento estatal destinado a garantizar un grado de uniformidad al precio de la fuerza de trabajo, como una forma de prestarle estabilidad a las condiciones de la producción económica.

Como tal, la política salarial es generalmente tratada como un tema de estudio económico, o más exactamente, como un sub-tema de la economía laboral. El salario es, en esos términos, un costo de producción; su valor varía con la oferta y la demanda en el mercado laboral, y con las fluctuaciones y cambios en toda la cadena productiva que afectan directa o indirectamente al "recurso humano" o al "capital humano".

Obviamente, el salario, al ser remuneración del trabajo, es también tema de estudio en sus aspectos sociales. En este sentido, la política salarial es generalmente presentada por los gobiernos costarricenses, incluido el que nos proponemos estudiar, como la concreción de un deseo por alcanzar dos metas básicas: "la disminución de la brecha social," y "la elevación del nivel de los salarios."

Opinamos que el objetivo de "cerrar la brecha social" es nebuloso. La brecha a que se refiere puede ser entre asalariados y no asalariados pobres, los "marginados", o entre asalariados y no asalariados ricos, los capitalistas. En el primer caso, se trataría de incorporar a un mayor número de personas a la fuerza de trabajo asalariada; en el segundo, se trataría de elevar los ingresos de los asalariados para aproximarlos a quienes no necesitan de un salario para vivir. Por último, la "brecha social" podría referirse a las diferencias intersalariales, es decir, entre salarios altos y salarios bajos.

En todo caso, es un hecho que el Estado costarricense ha asumido un papel activo en la determinación del monto y del reparto de la masa salarial. Esta tendencia, que es general para el Estado moderno, en países subdesarrollados, tiene consecuencias directas en la configuración de las relaciones laborales:

La creciente importancia del papel que desempeñan las autoridades públicas en el desarrollo de las relaciones de trabajo es un corolario de la intervención del Estado en la vida económica y social. Como animador de la producción nacional, el gobierno tiene la posibilidad de asociar a los representantes de los productores (trabajadores y empleadores) para la adopción de ciertas decisiones de interés general. Esta tendencia es mucho más seguida por los países en vías de desarrollo, donde se puede decir que el esfuerzo de las autoridades públicas por desarrollar la economía determina la fisonomía de las relaciones laborales. !/

La acción estatal en materia de salarios repercute entonces en las relaciones laborales, es decir, en las relaciones sociales de producción.

Al abordar el tema de la presencia del Estado en las relaciones sociales, por la vía de los salarios, estamos en efecto categorizando el salario como un tema digno de estudio no sólo en sus aspectos económicos, sino también en sus aspectos sociales y políticos.

Esto nos trae a la propuesta metodológica de la tesis: al estudiar la política salarial del Estado bajo un gobierno concreto, se revela al juego de presiones emanadas desde las distintas clases o fracciones de clase. De ese juego o interacción de fuerzas sociales y políticas, se va configurando una posición y una acción del Estado frente a la clase trabajadora, cuyas consecuencias aportan elementos claves para la caracterización de toda la sociedad en un período determinado.

Por lo tanto, la investigación se hará en base a un concepto de políticas estatales tomado de un trabajo ajeno 2/, en el cual aparecen éstas como "nudos" en el proceso social 3/, o cúmulos de acciones e interacciones entre los diversos actores de la sociedad y del Estado que se critalizan en un momento dado en una política estatal, dirigida a la resolución de una "cuestión". En este concepto, se reconoce que las políticas estatales tienen una compleja gestación que no admite reducirse a un simple listado de iniciativas tomadas por el Estado, ni de reivindicaciones planteadas ante el Estado por los sectores sociales. Igualmente complejas son la concreción de las políticas (su puesta en práctica) y sus consecuencias.

Se requiere, entonces, para la plena comprensión de las políticas estatales, un examen del contexto en que se desenvuelven el diseño y la concreción de estas aparentes iniciativas del Estado.

Con ese fin, hemos dedicado el primer capítulo de este trabajo a una caracterización de la sociedad costarricense y el segundo capítulo a un examen del desarrollo político reciente.

Luego tratamos de ir reduciendo el campo de investigación, presentando en el tercer capítulo, la gestación de la política salarial del Estado costarricense a partir de los años '40.

En el cuarto capítulo, nos detenemos en una explicación del funcionamiento del aparato estatal en materia salarial, en sus aspectos institucionales y legales.

Finalmente, en el quinto capítulo, damos nuestra visión del caso concreto de la política salarial del gobierno 1970-1974. Aquí nos enfrentamos al problema del corto plazo que se cubre, lo cual limita la posibilidad de sustraer del material, conclusiones generales. No obstante, es el período que nos interesa puntualizar, por las razones dadas anteriormente. Pero más importante aún nos ha parecido examinar la política salarial de ese gobierno a la luz de los antecedentes dados en los capítulos anteriores, para preguntarnos si en efecto esa administración en particular varió la correlación de fuerzas heredadas entre el Estado, los patronos y los trabajadores asalariados.

La tesis centra su atención en la acción del Estado en el ámbito de los ingresos de la población asalariada. Debe aclararse que no se ignora que los ingresos de la población asalariada son afectados, en formas variadas, ya sea directa o indirectamente, ya sea de manera específica o difusa, por todas las políticas sociales y económicas del Estado, ya que los asalariados forman parte del tejido social.

No obstante, esperamos que a lo largo del trabajo, y en su conclusión, hayamos logrado justificar nuestra propuesta de usar la política salarial como eje diagnóstico para el estudio del Estado frente a clases sociales.

NOTAS

1. G. Spyropoulos, RELACIONES LABORALES, p. 22.
2. O. Osziak y G. O'Donnell, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación".
3. Op. cit., p. 17-24.

I. LA SOCIEDAD COSTARRICENSE EN 1970:

A. La agroexportación tradicional

La dependencia de la economía nacional ante el mercado internacional colocó al país, desde el inicio de su vida republicana, en situación típica del monocultivo agroexportador: en cada fase del desarrollo del capitalismo mundial, Costa Rica sufrió las desventajas de los términos desiguales del intercambio para sus productos primarios, lo cual redundaba en una acumulación de capital fuera de sus fronteras, y en un desarrollo desigual de las fuerzas productivas nacionales.

La exportación del café al mercado europeo, dinamizó la economía costarricense a partir de mediados del siglo XIX. Este producto representó el 90% del valor total de las exportaciones en 1850, 1/ y todavía en 1970, tenía un peso económico determinante, al representar el 39.3% 2/.

Segundo en orden de importancia para la exportación era el cultivo del banano. Se estableció en el país a fines del siglo XIX, en forma de enclave de empresas norteamericanas. Su exportación constituía el 28.9% del total del valor exportado en 1970. 3/

La producción del café y del banano para el mercado mundial, se llevaba a cabo bajo formas distintas de explotación, acorde con las condiciones de cultivo específicas

para el fruto, y con la fase de desarrollo del capitalismo mundial en que el respectivo cultivo se había implantado.

Por un lado, la explotación del café fue impulsada por el capital financiero inglés en la etapa expansionista del capitalismo. Se estableció en las áreas habitadas aunque escasamente de la Meseta Central. "La extraordinaria difusión sufrida por la pequeña propiedad a lo largo de más de dos siglos, hacía difícil la concentración de mano de obra, la encarecía cuando se conseguía y convirtió el desenvolvimiento capitalista en un proceso de lenta gestación". 4/

En el negocio del café, el grano era producido por una multitud de pequeños y medianos propietarios quienes lo entregaban para su procesamiento industrial a los dueños de los beneficios; éstos manejaban los beneficios en forma monopolística, siendo a la vez los grandes productores por su condición de propietarios de las fincas de mayor extensión. Propia al proceso productivo era la transferencia de valor generada por los pequeños y medianos productores y que revertía en los grandes, quienes recibían los beneficios de la ganancia generada por la producción en volúmenes cuantiosos, y por la industrialización del grano. 5/ Estos productores grandes llega-

ron a controlar en forma exclusiva el acceso al crédito bancario y a las innovaciones tecnológicas; además, resistían las fluctuaciones de los precios internacionales del café. Los productores menores no tenían ninguna de estas ventajas.

Por otro lado, el cultivo del banano se implantó en la fase monopólica del capitalismo. Desde su inserción, se radicó como una moderna agroindustria manejada en forma de enclave por empresas extranjeras, dueñas de la gran mayoría de las tierras, y dueñas absolutas del capital financiero y de los medios de industrialización y mercadeo. La fuerza de trabajo era compuesta por un proletariado agrícola organizado en un régimen productivo de plantación.

A la par de estos dos sectores agro-industriales, existía el productor de alimentos para consumo interno. Salvo el arroz, los demás productos (caña, plátano, ganado, hortalizas, maíz, tabaco) se cultivaban en general bajo condiciones propias de la economía campesina, minifundio y pequeña y mediana propiedad.

El desigual desarrollo de las fuerzas productivas en estas áreas principales del agro costarricense, que componían el grueso de la vida económica, constituía una estructura productiva heterogénea, es decir, en la cual

coexistían distintos niveles de productividad, lo cual tendría un efecto de crónico arrastre económico, social y político que luego se examinará. 6/

En cuanto a la acumulación producida por estas dos actividades, debe señalarse que el proceso acumulativo tiene un focus distinto en cada caso: las ventas de café producen una ganancia de la que se internaliza una porción suficiente para gestar localmente una burguesía, que sería la oligarquía en sus tres fracciones, la terrateniente, la comercial importadora y la financiera.

En cambio, las ventas de banano producen una ganancia que se realiza en el exterior (luego del pago de impuestos al Estado costarricense) para beneficio de una burguesía extranjera, aunque esta situación cambia a partir de 1970 cuando aparecen propietarios nacionales importantes de fincas bananeras.

Por último, la producción para el consumo alimentario se destinaba al autoconsumo o a la venta para el reducido mercado interno.

En efecto, la importancia de la actividad cafetalera como generadora de divisas (las exportaciones de cacao, oro, etc., son de mínima cuantía), es redoblada por ser también generadora casi exclusiva de ganancias. No había otro

punto de acumulación interna significativa ni en el agro, ni en los otros sectores de la economía nacional.

Era la actividad cafetalera la que sostenía la economía y le daba el carácter de monocultivo, en el sentido de que el resto de la economía dependía de la transferencia de valor desde el sector cafetalero. 7/ No existía una industria manufacturera de relevancia. El comercio, por su lado, era importante en los rubros de consumo de artículos para las clases pudientes cuya riqueza era derivada, de alguna manera, del negocio del café.

A finales de los años 30 las tierras más aptas para el cultivo del café ya se habían sembrado. 8/ Como en ese entonces la frontera agrícola estaba lejos de agotarse, los pequeños productores que perdían sus fincas ante el avance de los grandes terratenientes, se alejaban hacia el abra de nuevas tierras de inferior aptitud para el café.

pero los grandes cafetaleros, ante las dificultades de expandir su producción por la vía de incrementos absolutos en tierra, de óptima aptitud para el café, o de mano de obra que migraba constantemente en busca de nuevas tierras, empezaron a diversificar la inversión de sus excedentes en la industria y el comercio, fortaleciendo lentamente estos dos sectores, desde los cuales, además,

se dio un proceso recíproco de inversión en la agricultura. 9/

B. El Mercado Común Centroamericano y la industrialización dependiente

El modelo de acumulación tradicional rigió hasta que, en la Segunda Guerra Mundial, cambió el centro hegemónico imperialista de Europa a Estados Unidos, país desde el cual recibiría Centroamérica los impulsos hacia la incorporación a la nueva etapa del desarrollo capitalista mundial. La inversión norteamericana cambiaría la orientación en los países receptores, desde la exportación de productos primarios tradicionales a cambio de la importación de productos manufacturados, hacia la producción transnacionalizada, en industrias de punta y en la agroindustria, financiada con nuevos influjos de capital importado.

Este proceso, que era la expresión concreta de una nueva fase de penetración del capitalismo, se vio reforzado y acelerado en la década de los '60, cuando el Gobierno de los Estados Unidos lanzó el programa denominado la Alianza para el Progreso como pieza central de su política exterior para Latinoamérica.

Ciertamente, se puede interpretar la Alianza para el Progreso como una respuesta norteamericana a la amenaza que

para su hegemonía regional representó la Revolución cubana de 1959.

Pero, en términos de categorías históricas, es en la Alianza que se cristalizó para Centroamérica la internacionalización del capital financiero y de la producción, hegemonizada por los Estados Unidos. Esta etapa determinó el marco económico internacional en que se desarrolló la región en los años '60.

Se creó el Mercado Común Centroamericano como plataforma comercial regional. Sobre ella se suponía que una fuerte inversión de capital extranjero podría desencadenar un proceso de industrialización de los países centroamericanos que permitiría sustituir con producción interna, la importación de bienes manufacturados.

El Mercado Común Centroamericano había sido concebido ^{10/}originalmente con la firma del Tratado Multilateral de 1958 para crear un área de comercio regional en la cual funcionarían mecanismos de protección arancelaria frente al mercado externo, y de exención arancelaria al interior de la región de tal manera que se ensancharía el mercado; éste serviría de base para una red de industrias distribuidas entre los países en forma articulada y complementaria que funcionaría en base a un Régimen de Industrias de Integración, para un desarrollo equitativo entre los miembros, por medio

de la paulatina nivelación y equiparación del nivel de salarios y de vida, así como la explotación racional de los recursos nacionales respectivos. Era un proyecto que en teoría planteaba la puesta en práctica de una política de desarrollo apuntada hacia un mayor grado de soberanía nacional.

Las premisas sobre las cuales se trabajaba eran:

- a. La industrialización traería el desarrollo económico en forma similar a lo ocurrido en los países de desarrollo autónomo.
- b. El desarrollo traería la democratización interna, tanto económica como social.
- c. El desarrollo traería el rompimiento con la dependencia externa.

En realidad, desde el principio, no eran buenos los augurios para una industrialización nacional, entendida como el medio para alcanzar un cierto grado de independencia del mercado internacional en los rubros industriales.

Esta posibilidad quedó cerrada con la firma del Tratado General de Integración Económica, en 1960, instrumento que le impuso al Mercado Común Centroamericano una racionalidad externa centrada en la necesidad de crear un campo regional propicio para la inversión extranjera. En la es-

trategia que se trazó en ese entonces para el desarrollo centroamericano, privaron consideraciones ligadas a los beneficios obtenibles para las empresas inversion extranjera y de co-inversión y se hicieron a un lado los mecanismos que brindarían protección y alicientes a los intereses nacionales de los países miembros, y a los intereses de la región.

Tampoco se tenía claro qué tipo de industrialización se quería, lo cual redundó en un proteccionismo estatal entre subsectores de las ramas industrial y agropecuaria, protección que además fuera errática, permisiva y determinada por las fuerzas relativas de los grupos de presión en cada país. Como resultado, el sector industrial creció (en Costa Rica, sobre todo en los rubros de textiles, productos químicos y plásticos, alimentos y petróleo), sin reflejar ventajas comparativas dentro del sector elevadas a nivel regional. Además, los mecanismos de racionamiento del crédito bancario impulsaban su concentración en manos de unos pocos favorecidos, aún en Costa Rica, donde los depósitos bancarios estaban nacionalizados.

Quedó vedada la vía del desarrollo orquestado desde el interior de la región centroamericana, y de cada país, en el momento en que la presencia del capital extranjero acaparó la dirección del proyecto del Mercado Común, restándoles a los Estados nacionales toda iniciativa que no fuera aperturista.

En la consecución de esta política de puertas abiertas, sirvió de acicate la presión de los empresarios locales que esperaban que el Estado los apoyara ofreciendo ventajas para atraer la inversión extranjera, sobre la cual ellos establecerían sus empresas.

El predominio del capital extranjero ¹¹/ fortaleció las desigualdades al interior de cada país, y entre los países de la región, al incorporarse desde una posición de dependencia, el desarrollo de las fuerzas productivas al movimiento del capital y de la producción transnacionalizados.

C. La industrialización del agro:

La industria manufacturera costarricense que se desarrolló a partir de 1960 ha sido caracterizada como "parasitaria" ¹²/: para su crecimiento le fue indispensable beneficiarse de una continua transferencia de valor desde el agro.

Esto fue posible gracias a que, desde la década de los '50, se produjo una modernización en la producción agrícola, tanto para la exportación como para el mercado interno, tendencia en la cual se aumentó el uso de insumos (fertilizantes, pesticidas y hierbicidas), maquinaria, equipo e

implementos, sistemas de irrigación, etc., y se acentuó la tendencia hacia transformar la propiedad tierra de una unidad de subsistencia a una unidad de producción de mercancía. 13/

El proceso de industrialización en el agro se aceleró en la segunda mitad de los años '60, cuando una baja en los precios internacionales de los productos tradicionales de exportación, el café, el cacao y el banano, le dio un impulso a la diversificación. Se aumentaron las inversiones en la producción agrícola y agropecuaria no tradicional para la exportación: el azúcar de caña, el arroz, el algodón y la carne vacuna.

Es importante precisar que la base de acumulación estratégica fue la generada por la diversificación en el agro. El desarrollo industrial fue hegemonizado por el capital extranjero que subordinó al nivel gerencial las posibilidades de conducción y beneficio de la burguesía nacional. Aquí tiene particular importancia el dominio de la tecnología que es la pieza maestra para legitimar la propiedad sobre la plusvalía. Por eso resultó más factible la consolidación de capitales nacionales en las líneas agropecuarias resultantes de la diversificación. 14/

En el agro, con el aumento en la composición orgánica del capital y la tecnificación de la producción, tanto en rubros tradicionales como en los más nuevos, vinieron el mayor aprovechamiento de los suelos, un mayor rendimiento en la producción agrícola por hectárea, una mayor productividad del trabajo y una concentración de la propiedad, así como un mayor crecimiento del sub-sector de-

dicado a la agroexportación que del sub-sector dedicado a la producción para el consumo interno. 15/

D. La fuerza de trabajo:

La política de industrialización desencadenó una expansión de las relaciones de producción capitalistas a todas las áreas de la economía, y una redistribución de la fuerza de trabajo.

El agro fue perdiendo constantemente importancia en la absorción de la fuerza de trabajo; mientras en 1963, empleaba al 49.2% de la Población Económicamente Activa, en 1973, ya empleada a sólo el 37%. 16/

Aún reduciéndose la fuerza de trabajo empleada en el agro, se dieron cambios cualitativos en las relaciones de producción al interior de ese sector. Por un lado, el proceso de modernización involucró una concentración en la propiedad sobre la tierra, reduciendo una parte del campesinado a un proletariado agrícola que laboraba en unidades medianas y grandes de producción. Pero otra parte del campesinado expulsado de sus tierras por el proceso, se relocizaba en nuevas áreas de explotación (llamadas "abras"), aprovechando políticas de reforma agraria destinadas a crear nuevos pequeños empresarios agrícolas.

Es interesante observar que el porcentaje de trabajadores remunerados en el agro se mantuvo estable entre 1950 y 1973, años para los que el censo da las cifras respectivas de 59.53% y 58.66%; por otra parte, los trabajadores por cuenta propia pasan de 9.13% en 1950 a 22.94% en 1963 y aumentaron a 25.83% en 1973. Estos datos deben dar origen a un estudio más a fondo sobre las tendencias de "proletarización" agraria, con el fin de encuadrar mejor las discusiones sobre la acumulación y el avance de las relaciones capitalistas en Costa Rica. 17/

Esto le presta matices a la repercusión social de la modernización del agro: el surgimiento continuo de nuevos propietarios y trabajadores por cuenta propia que sobreviven gracias a su adaptación a las nuevas condiciones de producción, que implican la conversión del uso de la tierra de la producción diversificada para el autoconsumo, a la producción especializada de mercancía para el comercio. 18/

En cuanto a los trabajadores asalariados, en el cuadro correspondiente, vemos que un alto porcentaje (43%) del sector secundario de la Población Económicamente Activa laboraba en el campo en 1973, seguramente trabajando en actividades agroindustriales de empaque de productos agrícolas o propiamente de procesamiento y conversión de los productos para su preservación o para rendir comestibles.

POBLACION TRABAJADORA ASALARIADA DEL PAIS,
URBANA Y RURAL Y SUS CORRESPONDIENTES SALARIOS
PROMEDIOS POR GRANDES SECTORES ECONOMICOS,
1973
(en colones)

Concepto	TOTAL	Primario	Secundario	Terciario
Población asalariada (en miles)	410	124	93	193
Porcentaje urbano	49,0	7,5	57,0	71,7
Porcentaje rural	51,0	92,5	43,0	28,3
Salario mensual promedio				
País	682	395	363	889
Urbano	885	654	746	1051
Rural	487	375	490	479

FUENTE: V.H. Céspedes, EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COSTA RICA, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, 1979, Cuadro #19, p. 77.

También podemos observar en el cuadro que únicamente la mitad (51%) de la Población Económicamente Activa trabaja en el campo, y que casi la tercera parte (28.3%) del sector terciario de la P.E.A. se ubicaba en el campo, brindando servicios (básicos, sociales, financieros y técnicos) y realizando el comercio.

Estos datos le dan apoyo a la aseveración de que en el agro costarricense, la fuerza de trabajo se fue organizando de manera que se asegurara una creciente productividad.

No obstante, es importante observar en dónde se acumulan los beneficios de esta modernización. En el agro, el aporte al valor total sectorial por parte de las unidades grandes, pasa del 40% en 1963 al 51% en 1973, en detrimento del aporte de las unidades medianas, familiares y pequeñas. 19/

Luego, si comparamos los aportes a la productividad nacional por parte de los sectores agrario e industrial, vemos que fueron mayores las tasas de crecimiento de productividad en el agro.

Sin embargo, los salarios del sector industrial captaron una mayor porción de los aumentos en la productividad media nacional, a pesar del menor crecimiento en la productividad del sector industrial 20/, con respecto al agrícola.

A esto debemos agregar que, a pesar de su alta tasa de crecimiento, el sector industrial no contribuyó con una tasa comparable en la generación de empleo: tomando el período 1963-1972, el producto bruto del sector creció a una tasa anual de 14.1%, mientras aumentaba la mano de obra empleada en el a una tasa anual de sólo 3.8%. 21/

Tenemos, entonces, que la fuerza de trabajo en el agro fue excluida en gran parte de los beneficios de un desarrollo que ella misma generó. (Esto nos confirma, además, el carácter "parasitario" de la industria en ese período).

Adicionalmente, se desglosa del cuadro, que el régimen de salarios rural era bastante inferior, casi en la mitad, al régimen de salarios urbanos.

Este fenómeno es sin duda un importante causante de la migración del campo a la ciudad que experimenta la población costarricense a partir de 1950, aunque la tasa de urbanización es menor que la del resto de los países centroamericanos (población urbana costarricense en 1950, 26% del total, comparado con un promedio centroamericano de 16%; estas cifras llegaron en 1980, a un 46% para Costa Rica, contra un 43% para Centroamérica). 22/

La población migrante fue absorbida en buena parte por la generación de empleos en las áreas urbanas que mantuvo las tasas de

desempleo urbano un poco por debajo del promedio nacional (6.7% y 7.3%, respectivamente, en 1973). 23/

A la luz de la exígua contribución de la industria a la generación de empleo, vemos que gran parte de la población que migró a la ciudad fue empleada en actividades emprendidas por el Estado.

Las fracciones burguesas que encabezaron el movimiento desarrollista a fines de los años cuarenta, recurrieron al Estado en busca de una base amplia para apoyar la movilización y asignación de recursos nacionales, tanto económicos como sociales y políticos, alrededor de su proyecto.

Fue así como lograron compensar las insuficiencias de la industrialización dependiente con el crecimiento del sector público.

El proceso de acumulación en la industria costarricense, no puede concebirse como producto de una dinámica propia del capital individual, sino como acción conjunta de éste y el Estado, resolviendo juntos los problemas del primero. 24/

Convertido en instrumento del proyecto desarrollista, el Estado fue adquiriendo cada vez mayores facultades para intervenir en la conducción de la economía nacional, y para participar directamente en la prestación de servicios y, especialmente después

de 1970, propiamente en la producción (sobre todo en la transformación de materias primas en insumos para la agricultura y la industria).

Para asumir sus nuevas responsabilidades y funciones, el aparato del Estado se expandió en una red de instituciones que le significaba una creciente importancia económica al sector público. El gasto público duplicó, en el transcurso de 20 años, su participación en el Producto Interno Bruto: en 1950, representaba el 6% del total; en 1960, el 13% ; y en 1970, llegó al 17% ; adicionalmente, las repercusiones sobre la ubicación sectorial de la fuerza de trabajo fueron impresionantes: "los empleados públicos que eran alrededor de 35,000 en 1960 pasaron de los 100,000 en 1975, lo que fue en gran medida determinante de que la población activa en el sector terciario pasara a constituir de un 32.2 por ciento en 1963 Q un 41.4 por ciento en 1973". 25/

La expansión del sector público lo convirtió, igual que la industria, en un empleador de mano de obra calificada, técnicos y profesionales, para cuya formación se requería de instituciones de educación en todos los niveles.

En cuanto a la distribución sectorial del ingreso, fueron factores claves la tecnificación y profesionalización de la población asalariada, la "política de sueldos y jornales crecientes" im-

plantada desde 1949 (que constituye el tema de esta tesis), y la presencia del Estado en la dotación de infraestructura y servicios básicos, alimentos, vivienda y salud.

El cuadro correspondiente muestra, durante el período 1961-1971, un fortalecimiento de los sectores medios (tercera a novena decila en el cuadro correspondiente), en detrimento de los extremos, especialmente el extremo de los perceptores de ingresos más altos.

DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LAS FAMILIAS
DE COSTA RICA, 1961 Y 1971

Porcentajes de familias	Porcentajes del ingreso total correspondiente a cada grupo de familias	
	1961	1971
Primera decila	2,6	2,1
Segunda decila	3,4	3,3
Tercera decila	3,8	4,2
Cuarta decila	4,0	5,1
Quinta decila	4,4	6,2
Sexta decila	5,4	7,5
Sétima decila	7,1	9,3
Octava decila	9,3	11,7
Novena decila	14,0	16,2
Décima decila	46,0	34,4
Total	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
20% de las familias más pobres	6,0	5,4
30% más pobres	12,2	15,5
50% de las más pobres	18,2	20,9
20% de las de más altos ingresos	60,0	50,6
5% de las de más altos ingresos	35,0	22,9

FUENTE: V. H. Céspedes, EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COSTA RICA, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica, 1973, Cuadro #6.

Tenemos, entonces, una fuerza de trabajo que a partir de 1950, fue cambiando su composición sectorial: disminuyó el número de personas dedicadas a la agricultura y aumentó el número de personas trabajando en la industria. Pero sobre todo, creció el sector servicios de la población ocupada, como producto de la modernización del agro, del surgimiento de la industria, del crecimiento del comercio, y especialmente, de la transformación del Estado y la expansión de sus actividades en todas las áreas del quehacer nacional.

Para llevar a cabo el proceso de transición desde una sociedad tradicional hacia una moderna, el nivel de vida ^{de} la fuerza de trabajo cambió también cualitativamente. Subió el nivel educativo de la gran mayoría al entrenarse en los diversos niveles de capacitación dictada por las exigencias de una mayor productividad y la apertura de nuevas áreas en la economía. Subió igualmente el ingreso de toda la franja central de la población, especialmente la urbana. Quedó rezagada en la repartición de los beneficios de la expansión económica, la población más pobre en las áreas rurales, y seguidamente, en las áreas urbanas.

E. Las fracciones burguesas:

El rompimiento parcial del orden oligárquico en la Guerra Civil de 1948, se produjo por medio de agentes provenientes de la pequeña y mediana burguesía, rural y urbana, compuesta por un lado de pequeños y medianos productos y propietarios, y por el otro, de trabajadores asalariados no productivos, ubicados en el sector servicios (empleados, profesionales, intelectuales, funcionarios del Estado, etc.). 26/

Durante los años '50, estos sectores, amparados por un Estado desarrollista, y en un período de relativo auge económico, se expandieron y consolidaron. Aunque no en términos dramáticos, sí parece haberse dado el inicio de una modernización relativamente autónoma, al abrirse a los nuevos pequeños y medianos capitalistas, un espacio económico y político. Con la promulgación de la Ley de Desarrollo y Protección Industrial de 1959, las perspectivas para que una nueva burguesía embanderara, con apoyo estatal, la industrialización emancipadora nacional, eran positivas.

Pero paralelamente, a finales de la década de 1950, empezaron a entrar al país capitales extranjeros en forma de inversión directa, y cuando Costa Rica ingresó al Mercado Común Centroamericano,

en 1963, una parte importante de las nuevas actividades industriales se estaban desarrollando a iniciativa de la inversión extranjera en empresas de mayor, menor o ninguna participación nacional. Las fracciones burguesas "nacionales", es decir, dueñas de empresas manufactureras e industriales de capital nacional, tenían una fuerza insuficiente frente a los intereses extranjeros, para emprender la construcción de una industrialización independiente, tal como había sido ideada por el pensamiento cepalino de los años '50. Sus reducidas dimensiones, en términos de capacidad de inversión las ponían en desventaja frente a la industria de inversión extranjera. La fragilidad de la nueva burguesía agraria e industrial hacía imposible sustituir el régimen oligárquico agroexportador, con una industrialización sustitutiva de importaciones que rompiera con la dependencia al mercado internacional. Sin suficiente base económica, esa fracción burguesa nacional no tenía el instrumento material para encabezar sola una tarea de desarrollo autónomo.

Entonces las fracciones de la nueva burguesía perdieron las riendas de la dinámica industrializante. La prevalencia del capital transnacional en empresas industriales manejadas por nacionales, les dio a éstos un carácter gerencial. Al desempeñar funciones en la cadena productiva, asumieron una óptica ideológica objetivamente referida a la defensa de intereses comandados desde el extranjero.

El desarrollo económico así trazado hizo necesarias ciertas alianzas entre las fracciones de la burguesía alta, mediana y pequeña, alianzas que se formularon y reformularon en distintas combinaciones a partir de los años '40. Aunque el proceso de modernización había entronizado a la pequeña y mediana burguesía como fracción hegemónica, el "bloque histórico" de 1970 era un conjunto de fracciones burguesas bastante heterogénea.

Sobrevivía la burguesía cafetalera tradicional, afincada en su importancia económica. Hemos ya visto cómo el negocio cafetalero fue el único fundamento económico para la formación de una burguesía nacional. No hubo un producto colonial de exportación, como en los demás países centroamericanos, ni hubo la explotación de otros productos de importancia, bajo la República, en manos de propietarios nacionales.

Todavía en 1970, las exportaciones cafetaleras eran determinantes para la economía del país y, aunque habían surgido varios empresarios cafetaleros nuevos de importancia, el peso histórico de la antigua hacienda cafetalera se hacía sentir en todos los ámbitos de la vida nacional. Alrededor de la explotación cafetalera, se había tejido todo un sistema de valores éticos y morales, más aún, una cultura nacional, encabezada jerárquicamente por la antigua oligarquía. Las grandes familias cafetaleras eran las depositarias de las tradiciones elitistas nacionales. Algunos de sus

miembros habían ramificado sus actividades a lo largo de un siglo y cuarto, hacia las diversas profesiones, e inclusive conformaron ellos mismos la "clase política" hasta 1948. Todavía en 1970, las "buenas familias" costarricenses provenían de algún tronco familiar originado en la explotación cafetalera. 27/

En suma, en la conformación del bloque histórico, no se pudo prescindir de la fracción burguesa tradicional durante los primeros veinte años de modernización. La nueva fracción burguesa no rompió, en la Guerra Civil de 1948, revolucionariamente con la oligarquía, sino que se abrió un espacio en el sistema capitalista para crearse nuevos puntos de acumulación. La Guerra Civil produjo el cambio que en ese momento le era posible objetivamente a la nueva fracción burguesa, el cambio necesario para hegemónizar la articulación de la economía nacional al mercado internacional. La limitada capacidad de acumulación de la nueva fracción burguesa la obligó a contar con la fracción tradicional para llevar a cabo su tarea histórica.

NOTAS

1. C. Hall, EL CAFE Y EL DESARROLLO HISTORICO-GEOGRAFICO DE COSTA RICA, p. 15.
2. CEPAL, CENTROAMERICA: EVOLUCION ECONOMICA DESDE LA POSGUERRA, p. 22.
3. Loc. cit.
4. J. Roviera, COSTA RICA 1948-1970: CLASES SOCIALES, ESTADO Y ECONOMIA POLITICA, p. 21.
5. R. Facio, ESTUDIO SOBRE ECONOMIA COSTARRICENSE, p. 103.
6. "La característica más definitoria de aquellas estructuras sociales que hoy llamamos "subdesarrolladas" no es sólo un retraso económico - cabría llamar a esto "no desarrollo" o "infradesarrollo" - sino la coexistencia de técnicas productivas modernísimas al lado de anticuadas". T. Evers, EL ESTADO EN LA PERIFERIA CAPITALISTA, p. 26.
7. R. Carcanholo, DESARROLLO DEL CAPITALISMO EN COSTA RICA, pp. 59-64.
8. C. Hall, op. cit., p. 102.
9. Ver Eduardo Lizano, CAMBIOS SOCIALES EN COSTA RICA, Editorial Costa Rica, San José, 1975.
10. Ver Susana Bodenheimer, "El Mercomún y la ayuda norteamericana", y E. Torres-Rivas, "Poder nacional y sociedad dependiente. Notas sobre las clases y el Estado en Centroamérica", en LA INVERSION EXTRANJERA EN CENTROAMERICA.
11. "El estudio de la participación relativa del capital nacional en esa inversión (nacional), muestra que en el quinquenio 1949-1954, la participación promedio del capital extranjero en la formación del capital fue de 11.37 por ciento, pero para el quinquenio 1971-1975, esta participación ya era del 37 por ciento y en el último quinquenio la participación del capital extranjero en la formación del capital de producción nacional fue del 44 por ciento como promedio anual". S. Reuben, CAPITALISMO Y CRISIS ECONOMICA EN COSTA RICA, p. 43.
12. Carcanholo, op. cit., p. 293.

13. Reuben, op. cit. p. 83.
14. M. Solís, F. Esquivel, "Las Perspectivas del Reformismo", p. 38.
15. Reuben, op. cit., p. 222-228.
16. D. Camacho, "Integración Centroamericana y Desempleo. El Caso de Costa Rica", p. 28.
17. J.L. Vega C., COSTA RICA: DEMOCRACIA Y DOMINACION, p. 129.
18. Reuben, p. 83.
19. Ibidem, p. 84.
20. PREALC, SALARIOS, PRECIOS Y EMPLEO EN CONYUNTURAS DE CRISIS EXTERNA. COSTA RICA 1975, p. 14.
21. Camacho, op. cit., p. 23.
22. CEPAL, op. cit., Cuadro #2.
23. PREALC, op. cit. p. 11.
24. M. Solís y F. Esquivel, "El Estado democrático burgués en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX y su contenido de clase (esbozo para discusión)", p. 232.
25. J. L. Vega C., op. cit. p. 219.
26. J. Rovira, op. cit., pp. 84-85.
27. En esto concuerdan los autores S. Stone, LA DINASTIA DE LOS CONQUISTADORES, y J. Luis Vega C., LA FORMACION DEL ESTADO NACIONAL EN COSTA RICA.

II - EL ESTADO, EL PARTIDO LIBERACION NACIONAL
Y JOSE FIGUERES

A. La modernización condicionada del Estado:

Como hemos señalado, las fracciones burguesas opositoras al régimen, que buscaban abrirse un espacio en el ordenoligárquico tradicional, aprovecharon una coyuntura de alianzas internacionales cambiantes en 1948, que había dejado desprovistos de apoyo norteamericano al gobierno y a sus aliados comunistas.

Estos sectores habían logrado ascender al poder por medio de una acción bélica con un determinado contenido causal histórico: sus intereses económicos, en agricultura, industria y comercio, que aunque no alcanzaran por mucho las dimensiones de los intereses de la oligarquía, sí venían unidos a una ideología coherente que encontraría formulación programática en el desarrollismo.

El Partido Liberación Nacional, fundado en 1951, significó la confluencia de dos grandes corrientes: por un lado, la pequeña y mediana burguesía, rural y urbana, que desde los años '30 había venido acumulando fuerza económica sin lograr una clara y exclusiva representación política; por otro lado, los intelectuales y profesionales cuya inquietud e insatisfacción con la obsolescencia del régimen los había llevado a levantar una constante crítica durante

los años '40. Ambas corrientes, cuyos miembros se entrecruzaban por medio de lazos familiares y nexos económicos, buscaban reformar el sistema capitalista costarricense, siguiendo las pautas que ponía el desarrollo del capitalismo en el plano internacional.

Fue en la segunda posguerra que los Estados Unidos consolidaron su dominio comercial y financiero sobre Centroamérica, desplazando en forma definitiva a los países europeos, especialmente a Inglaterra y Alemania.

La "nueva" burguesía costarricense, para ubicarse provechosamente en este contexto internacional y precisamente porque no poseía materialmente los recursos necesarios para darle contenido económico a la desoligarquización que emprendería luego de la Guerra Civil, recurrió al Estado para construir, durante las décadas siguientes, una plataforma desde la cual podría introducirse al mercado internacional. El Estado moderno se cristalizó, bajo el grupo que formaría el Partido Liberación Nacional, en punto de coyuntura entre las condiciones externas e internas, a partir de 1948.

En este sentido, fue determinante para la transformación del Estado, la relación entre las fracciones opositoras al régimen en 1948, y el clima internacional que rodeaba su emergencia como fracción hegemónica en el escenario político.

Debemos entonces destacar estas dos características del Estado costarricense en el período bajo estudio: a la vez que era necesariamente una expresión política de una realidad social dada, era también una expresión de una realidad social deseada por ciertos sectores que en ese momento ejercieron por primera vez la hegemonía. Al asumir la forma correspondiente a un proyecto de sociedad que se quería construir, sobre bases económicas no del todo consolidadas para la realización de ese proyecto, el Estado se "adelantó" al proceso histórico, y en consecuencia, su modernización fue condicionada por la persistencia reaccionaria de las fuerzas tradicionales.

El carácter "prematureo" del proyecto modernizante implicó para sus propulsores, una perpetua negociación con los sectores tradicionales de la burguesía, negociación que generalmente se llevó a cabo dentro de la esfera político-parlamentaria, aunque hubo dos enfrentamientos armados, el primero en 1949, justo después de la Guerra Civil, y el segundo en 1955, en ambos casos, la burguesía tradicional entró en connivencia con el régimen somocista.

La nueva constitución política que se redactó en 1949, luego de una ronda de negociaciones entre las fracciones burguesas, victoriosas y perdidosas, finalmente fue redactada en base a la antigua constitución de 1871, y no en base al proyecto presentado por la Junta

de Gobierno, lo cual significó un triunfo parcial para la burguesía cafetalera tradicional. Subsiguientemente, la perseverante importancia económica del café, y el peso histórico de la "cultura del café" al cual hemos aludido, obligaron a las fracciones burguesas modernizantes a compartir el poder político, continuamente en la rama legislativa del Estado, y alternadamente en la rama ejecutiva, hasta 1970.

A pesar de los intentos por derrocarla, la fracción burguesa modernizante logró grandes avances después de la Guerra Civil, haciendo predominar su proyecto sobre el futuro desarrollo del país. Instaurada como Junta de Gobierno en 1948, por medio de una serie de decretos entre 1948 y 1949, y luego por la vía legislativa durante la primera presidencia constitucional de Figueres, entre 1953 y 1958, dismanteló hasta donde le fue objetivamente posible, el aparato de dominación de la antigua oligarquía.

Rompió el monopolio oligárquico sobre el crédito bancario, nacionalizando los depósitos; rompió el monopolio sobre el proceso electoral, estableciendo el Tribunal Supremo de Elecciones como cuarto poder de la República, encargado de garantizar la probidad electoral, y extiende el voto a la mujer; rompió el monopolio sobre el ejercicio de la justicia, dándole independencia económica al Poder Judicial; rompió el monopolio sobre las armas, al proscribir la institución del ejército; rompió el monopolio sobre el empleo público al crear el Servicio Civil.

Acompañando estas medidas dirigidas a desarticular el régimen anterior, la nueva burguesía procedió al establecimiento de una red de instituciones, con lo cual logró distribuir las responsabilidades y funciones administrativas del Estado. En efecto, se descentralizó el poder. Esto fue acompañado de la penetración de la acción estatal en casi todas las áreas de la vida nacional. De esta manera el Estado pudo asumir la iniciativa en la tarea de diversificar la economía, asignando recursos a las actividades que se querían impulsar, y también interviniendo directamente como actor en el desarrollo de un nuevo modelo económico.

Al incurrir en tantas actividades promotoras del desarrollo capitalista, el Estado aumentó sus gastos a un ritmo acelerado, y el nivel de endeudamiento externo !//.

De modo que cuando se introdujo el proyecto del gobierno norteamericano conocido como "Alianza para el Progreso", el Estado costarricense ya estaba institucionalmente encaminado hacia una adopción del papel, primordial para las "nuevas" fracciones burguesas, de intermediario entre los estímulos recibidos desde el mercado capitalista internacional, y las diversas fuerzas sociales que respondían internamente, en forma específica, a esos estímulos.

En el proceso de cambio hacia el nuevo modelo, el Estado pasó a ser el forjador de una nueva sociedad, en ciernes desde hacía varias décadas, pero lista ahora con sus líneas gruesas ya bien definidas.

B. El Partido Liberación Nacional y sus bases sociales

Con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso y la entrada de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano en 1963, las fracciones burguesas representadas en el Partido Liberación Nacional recibieron un impulso que las fortaleció enormemente frente a la burguesía tradicional y frente a la clase trabajadora. Ya para fines de los años '60, se vislumbraba un proceso de acumulación significativa en esa nueva burguesía, que gozando del acceso al crédito bancario, y en asociación con capital extranjero, se dedicaba a las ramas más modernas y dinámicas de la economía: el comercio importador, la agroindustria, los productos químicos, etc.

En cuanto a los sectores populares, evidentemente el Partido Liberación Nacional había sido el hábil usurpador de la causa obrera al desarticular su organización partidaria en 1948, y al emprender simultáneamente una labor reformista. Esa labor había sido posible porque al materializarse el nuevo modelo económico, se había producido una expansión económica constante que garantizó una alta tasa de absorción del empleo y una evolución positiva en los ingresos, como vimos anteriormente.

Pero la labor reformista había quedado truncada: no estaban entre sus beneficiados, los estratos más bajos de la escala socio-económica, especialmente los habitantes en las áreas rurales, donde existía la miseria entre una población dispersa y demasiado desarticulada para llegar a una acción contestataria.

La insatisfacción de las necesidades apremiantes de esos sectores deposedos, era motivo de gran preocupación para los miembros más progresistas del Partido Liberación Nacional. Estos sentían que el partido, a pesar de su discurso pluriclasista, estaba padeciendo de miopía burguesa: había fallado en dirigir sus esfuerzos hacia las masas populares con la atención prioritaria que merecían.

Además, estos críticos señalaban que la actitud del partido, en su expresión programática y de acción concreta, se reflejaba en su organización interna: el poder de decisión estaba concentrado en la cúpula, y no se habían creado, después de veinte años, mecanismos de participación para las bases quienes se encontraban orgánicamente excluidos. Esta exclusión a su vez debilitaba al mismo partido, que debería buscar afianzarse en bases sociales populares para garantizarse una continuada vigencia histórica.

Las discordias suscitadas en el Partido Liberación Nacional alrededor del elitismo, desembocaron en una crisis en 1968, fecha en que los sectores progresistas hicieron público el "Documento de Patio

de Agua". En él, confrontaban los orígenes ideológicos del partido con el expediente acumulado a través de veinte años de acción política, y clamaban por un reajuste en las líneas organizativas y programáticas. Algunos cuadros importantes llevaron sus críticas a lo concreto y abandonaron el partido. Otros se distanciaron, aunque sin llegar a la escisión.

En todo caso, la crisis interna había servido para que apareciera la base socio-económica del Partido Liberación Nacional con mayor precisión de lo que se había podido conseguir en los últimos veinte años de reformismo. El partido se había identificado como el portavoz de los mismos intereses que le habían dado su nombre en 1951: fracciones de la pequeña y mediana burguesía que necesitaban ejercer influencia predominante sobre la estructura política para crear nuevos puntos de acumulación en que apoyarse.

Entre esas fracciones, ciertamente se daban luchas por el control del poder en el seno del Partido Liberación Nacional. Pero estas pugnas intestinas no amenazaban la solidez del acuerdo básico en cuanto a la acción partidista frente al desarrollo global costarricense, a saber, el fortalecimiento del sistema de "libre" empresa, por medio de la inversión externa e interna, pública y privada, en conjunto con el apoyo y la intervención estatales que, entre otras cosas, asegurarían la redistribución interna de los beneficios

del desarrollo entre las diversas clases sociales, al grado necesario para garantizar la "paz social".

En consecuencia, la postura del Partido Liberación Nacional en relación con las masas populares, ellas también desperdigadas en un kaleidoscopio de fracciones sociales, nunca trascendió el horizonte burgués con que había nacido.

Para las elecciones de febrero de 1970, el candidato liberacionista era José Figueres, líder de la Guerra Civil de 1948, Presidente de la Junta Fundadora de la Segunda República que gobernó entre 1948 y 1949, y Presidente constitucional de la República entre 1953 y 1958. El partido había llevado al poder ejecutivo únicamente a otro dirigente, Francisco Orlich, Presidente entre 1962 y 1968, quien, igual de José Figueres, era empresario agroindustrial, hijo de inmigrantes; adicionalmente, era amigo de infancia de Figueres y había sido socio en varios negocios.

Esto nos hace pensar que en 1970, el Partido Liberación Nacional asumió el poder para completar una labor empezada, labor que era netamente destinada a cumplir con objetivos burgueses trazados desde los años '40 y que se encargaría de hacer las enmiendas que fueran necesarias para darle continuidad a un sistema - el capitalista - cuya perpetuidad se deseaba asegurar.

C. El Estado y el desarrollo socio-económico:

En cuanto a los problemas sociales derivados de la concentración de los recursos, no estaba cuestionándose entre la dirigencia del Partido Liberación Nacional, la capacidad del sistema capitalista para darles solución. Desde 1957, Figueres había escrito sobre su fe en que se podía educar a la clase capitalista hacia la aceptación del concepto central de las políticas sociales redistributivas que se querían aplicar. El concepto era el de la "función social" de la actividad económica, ya fuera ésta pública o privada:

Todos los negocios y empresas agrícolas, industriales o comerciales, grandes o pequeños, aunque disfruten del alto grado de autonomía que les da su carácter de "privado", conforme al derecho de la propiedad, están regidos en sus actividades económicas por una serie de leyes, controles, estímulos y correctivos, que les confieren en realidad una función social.
(...)

En el campo espiritual, si se adopta el principio de que la actividad económica es una función social, se pueden alcanzar los efectos benéficos del trabajo diario en la formación del hombre, al menos en igual grado, me parece, que por cualquier sistema ideal.

Una vez establecido ese principio, pueden inspirarse en él las leyes del país, la orientación gubernativa y la educación pública, ayudando así a formar una sociedad más justa, más generosa que llene mejor las aspiraciones de los seres que la componen. 2/

Su función social le da carácter de concesionario al empresario privado, ya que el recibe de la sociedad, una concesión sobre

una cantidad dada de bienes productivos y de servicios, en el momento en que su empresa se inserta en el medio social.

Aquí notamos que se concibe la justicia social como una meta que se alcanza por la vía de la solidaridad social en gran parte voluntaria, actitud que irá adoptando el hombre (tanto empresario como trabajador), conforme el mismo desarrollo lo va haciendo percatar que el bienestar individual únicamente se obtiene en forma permanente cuando se logra el bienestar general de todos los miembros de la sociedad.

La fe en el sistema capitalista para afrontar los males de una inequitativa distribución del ingreso, no obfusca la realidad. Al asumir la Presidencia en 1970, Figueres advierte contra los engaños de los índices globales positivos del desarrollo económico, que contrastan con la realidad social:

En el campo económico existe una discrepancia entre cifras y estadísticas locales e internacionales por una parte, y por otra las penurias que sufre un sector amplio de nuestra población. En los números todo es progreso, mientras que en la realidad hay miseria. Esta discrepancia obedece a la norma prevaleciente en los círculos técnicos mundiales, de hablar de promedios, promedio de ingresos, promedio de crecimiento, promedio de riqueza, en vez de hablar de mínimos, mínimo de ingreso familiar o por persona, mínimo de calorías, o proteínas consumidas, mínimo de facilidades de salud y educación.

Si anotásemos los mínimos en vez de los promedios, los informes sobre Costa Rica y sobre muchas otras naciones serían más realistas de lo que revelan las cifras publicadas. 3/

No obstante, todavía en 1973, en su informe presidencial reitera su confianza en el capitalismo, apelando a los logros en cuanto a la redistribución ya alcanzada, para fundamentar su fe en que se podrían seguir remediando los males de la inequidad:

Se dirá que (la mala distribución del ingreso) es un fenómeno permanente en nuestro sistema económico. Sin embargo, creo que en los últimos treinta años hemos pasado de tener a dos tercios de la población en condiciones inaceptables, a tener ahora un tercio en tales condiciones. 4/

En 1970, el problema social se planteaba como una falla en el plano distributivo, pero aún más a fondo, en el plano productivo.

"No toda la miseria se debe a la distribución inadecuada del producto nacional. El mayor mal es el monto mismo del producto, que resulta insuficiente para mantener con decencia a toda la población" 5/, dice Figueres en 1970. Luego, en 1973, escribe: "El gran lastre social lo constituyen hoy los negocios de bajo rendimiento económico". 6/

Ante la caducidad del modelo agroexportador, Figueres exhortaba

a:

Incrementar a un ritmo más intenso la producción nacional, tomando medidas tan importantes como un cambio de cultivos y demás actividades. Esto significa iniciar un nuevo período histórico en la economía y en la conciencia social de la Nación. 7/

El problema económico, de producción, era visto como un asunto de escala: para producir más había que ensanchar la base de las inversiones y abrir nuevos campos atractivos para capitales grandes, internos y externos. 8/ La estrategia adecuada era lograr la modernización y tecnificación de un mayor número de áreas de la economía, inyectándole fuertes dosis de capital y aumentando la productividad general.

Pero esto implicaba no sólo una nueva escala de producción, sino un cambio cualitativo en la estructura de la producción. Los volúmenes que exigía el intercambio en el mercado internacional, sólo parecían alcanzables en la explotación de los recursos naturales en programas de desarrollo de gran envergadura, como serían los del aluminio, la electricidad, el oro, la pesca, etc., incluyendo ampliaciones en las industrias de la carne y el azúcar nacidas a fines de los años '60; estos negocios pasarían a sustituir la agroexportación tradicional como fuente principal de ingresos para el país.

Aquí el Estado era visto como la única entidad económica de suficiente magnitud para asumir los grandes riesgos y hacer las grandes inversiones y coinversiones de capital nacional y extranjero,

que se debían realizar. Se imponía la presencia del Estado, ya no sólo como velador y regulador del proceso económico, sino como actor y fuerza viva en los negocios mismos; se imponía el Estado empresario. En esa dirección, el primer paso fue la creación de la Corporación de Desarrollo, S. A. (CODESA), entidad estatal de capital mixto, destinado a realizar inversiones y coinversiones, junto con el capital privado, con criterio de banco de desarrollo.

En el plano distributivo, era evidente que los beneficios del crecimiento del ingreso nacional se habían acumulado entre las diversas capas medias de la burguesía y de los asalariados, especialmente los urbanos. En vista de que, contrario a lo pensado, la eliminación de la miseria no se había producido espontáneamente como parte integral del desarrollo económico experimentado desde la posguerra, había que inducirlo por medio de políticas redistributivas iniciadas por el Estado.

La redistribución que beneficiaría a los estratos más necesitados de la población, se presentaba como una aspiración válida, tanto en el plano de la justicia social como en el del robustecimiento de la economía, ya que repercutiría en una mayor actividad económica provocada por una expansión del mercado. Volviendo al discurso inaugural de Figueres en 1970, constatamos su creencia en que este fenómeno se produciría:

Si bien gran parte de nuestro esfuerzo de desarrollo debe dirigirse a mejorar la base amplia de la pirámide social, la base pobre que he descrito, inevitable será, por fortuna, al levantar la economía de abajo hacia arriba, que suban los otros estratos sociales: obreros y técnicos, oficinistas, educadores, funcionarios y demás.

En muchos casos en la naturaleza el efecto refuerza la causa. Si se elevan dentro de las posibilidades de los negocios las condiciones de vida de los sectores más numerosos, crece el volumen de las empresas agrícolas, industriales y comerciales y aumenta el trabajo de los profesionales y el enriquecimiento general del país. 9/

Del tercio de la población que Figueres estimaba vivía en la miseria, una parte trabajaba, ya fuera empleada o sub-empleada, pero recibía ingresos menores de los que le podrían asegurar la sobrevivencia en condiciones que se consideraran aceptables. Otra parte del tercio que se estimaba había quedado rezagado, no devengaba ningún ingreso regular, ni participaba en ninguna forma en la cadena productiva, sino que vivía ^a al margen ^b de la economía nacional.

Para el primer grupo, se esperaba conseguir un aumento en los ingresos vía la Política de Sueldos y Jornales Crecientes y el Programa de Asignación Familiar, que se estudiarán posteriormente en este trabajo.

Para el segundo grupo, se creó el Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, ente encargado de coordinar todas las instituciones de caridad (de las cuales, la más importante era la Junta de Protección Social) que se habían formado a través de los años como resultado

de la iniciativa de grupos privados, religiosos y laicos. Además, el IMAS quedaba financiado por medio de un impuesto al patrono sobre la planilla, para robustecer la obra de caridad, y tornarla en un servicio social metódicamente prestado por el Estado, con criterio científico.

Esto resultó en que se estatizara la caridad que había sido privada, con lo cual el Partido Liberación Nacional conquistó otro recinto de lo que en un tiempo había sido la oligarquía cafetalera.

Vemos entonces que el papel del Estado en el desarrollo del país era el de proveer un "piso social", en el sentido de establecer bases mínimas de bienestar social para la población, y por otro lado, el de fungir como "techo económico", en el sentido de alcanzar por su propia iniciativa, los límites de magnitud de inversión que la economía necesitaba para promover el desarrollo capitalista.

D. Conclusión:

La nueva inyección de capital extranjero que se recibió a partir de finales de los años '50, permitió la formación de nuevas ramas industriales y agroindustriales, y a la vez, el fortalecimiento de una tendencia hacia la modernización de las esferas tradicionales del agro. El proceso económico se orientó predominantemente hacia la exportación hacia Centroamérica y Estados Unidos.

Este proceso requirió la tecnificación y profesionalización de una creciente porción de la fuerza de trabajo, lo cual fue hecho posible por el apoyo del Estado en crear la necesaria infraestructura material y humana.

En 1970, estamos frente a una sociedad aún en transformación. Se ha producido solamente una generación humana desde que se atravesó el umbral que dejaría atrás el orden tradicional dominado por la hacienda cafetalera. Esto se hace manifiesto en la composición heterogénea de la clase dirigente y en el sistema de alianzas entre sus diversas fracciones en el nivel del Estado.

En cuanto a la formación de las clases subalternas, debemos considerar primero, que la persistencia del cultivo del café se debe a muchas décadas de relación con el mercado internacional y a una práctica sostenida de innovación técnica en la producción y el procesamiento. Las técnicas se aplican con mayor intensidad en las explotaciones grandes, pero también en las medianas y pequeñas, y en todo caso, no desemboca en la formación de un "proletariado cafetalero", por la naturaleza misma del cultivo del café.

Tenemos en realidad una sociedad agroexportadora constituida una burguesía cafetalera, que vive en simbiosis con sus homólogos menores (pequeños propietarios, campesinos minifundistas, etc.), y un proletariado bananero enclavado en las costas del país.

Segundo, la dirección que ha tomado la industrialización, guiada por la inversión extranjera y el movimiento internacional del capital, ha engendrado apenas una ténue formación de un proletariado industrial, ya que la gran mayoría de la nueva industria no ha generado empleo en grandes cifras.

Tercero, el foco de la concentración de una masa trabajadora urbana ha sido el sector público, a la luz de la expansión y diversificación de la actividad estatal. Pero aquí se observa que los trabajadores del sector público tampoco forman un frente unido de clase: son profesionales, técnicos, burócratas y obreros de diversos grados de calificación, extracción social e intereses económicos desiguales.

Es de esperar, entonces, al entrar a examinar las políticas del Estado, y concretamente las que afectan a los ingresos, que nos toquemos con una expresión de la fluidez en que se encuentra la sociedad entera en 1970.

La posición de Figueres, y del Partido Liberación Nacional, es muy clara:

Las responsabilidades del Estado frente a la persona y a la propiedad son dos: proteger al individuo, su familia, su hogar; y actuar solidariamente como "socio" con el negocio, grande o pequeño, en agricultura, industria, comercio, profesiones y demás. II/

Desde esta perspectiva, al emprender un estudio de las políticas del Estado en el período 1970-1974, nos estaremos preguntando, fundamentalmente, si es posible el cumplimiento con las dos "responsabilidades" arriba citadas: la protección del individuo, que en nuestro caso, se refiere al trabajador asalariado, y la solidaridad con el negocio. La pregunta debe hacerse tanto para tiempos normales, como para tiempos de crisis, como la que se manifiesta en el último año del período bajo estudio.

Es conveniente observar, a fin de enmarcar la investigación conceptualmente, que al abordar el tema de la compatibilidad de estas responsabilidades estatales, se está planteando la cuestión de la autonomía del Estado frente a las clases sociales.

NOTAS

1. La deuda pública externa se quintuplicó sólo entre 1960 y 1970, pasando de US\$26.3 millones a \$134.2 millones, CEPAL, op. cit., cuadro #15.
2. J. Figueres, CARTAS A UN CIUDADANO, pp. 149-150.
3. J. Figueres, Mensaje Presidencial, 8 de mayo de 1970, Actas de la Asamblea Legislativa.
4. J. Figueres, Mensaje Presidencial, mayo de 1973, Imprenta Nacional, (sin página, sin fecha).
5. J. Figueres, Mensaje Presidencial, 8 de mayo de 1970, op. cit.
6. J. Figueres, LA POBREZA DE LAS NACIONES, p. 104.
En apoyo a esta preocupación de Figueres, anotamos que: "La expansión de las actividades cafetaleras durante el período que estamos estudiando (1960-1973) fue considerable. En verdad fue la máxima expansión posible, pues ésta encontraba dos límites: los acuerdos internacionales sobre el café y la disponibilidad nacional de fuerza de trabajo". Carcanholo, op. cit., p. 313.
7. J. Figueres, Mensaje Presidencial, 1º mayo de 1972, ACTAS de la Asamblea Legislativa.
8. Entre 1970 y 1974, el ingreso de capital extranjero se cuadruplicó en valor: pasó de US\$62.2 millones a \$242.3 millones. Carcanholo, op. cit. p. 352.
9. J. Figueres, Mensaje Presidencial, 8 de mayo de 1970, op. cit.
10. J. Figueres, Mensaje Presidencial, 1º de mayo de 1972, op. cit.
11. J. Figueres, LA POBREZA DE LAS NACIONES, p. 157.

III - EL PARTIDO LIBERACION NACIONAL Y JOSE FIGUERES FRENTE
A LOS SALARIOS

A. Antecedentes:

El orden oligárquico agroexportador entró en una larga crisis en Costa Rica, igual que en los demás países latinoamericanos, en los años '30.

Esto provocó una movilización de fuerzas sociales sin precedentes en el país, centrada en el sector bananero costeño y en las masas y la pequeña burguesía urbanas. La toma de conciencia política se manifestó en la fundación del Bloque de Obreros y Campesinos en 1930.

La lucha de los sectores populares se dirigía contra una escasa burguesía comercial e industrial, y contra la empresa extranjera, la United Fruit Company, que explotaba el banano en forma de enclave en la costa atlántica. También amenazaba a la burguesía cafetalera tradicional, pero sólo en forma potencial y relativamente distante, ya que la organización de la producción cafetalera no se prestaba para la actividad sindical.

Las presiones populares políticamente organizadas se conjugaron con el ascenso a la Presidencia de la República, en 1940, del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, quien había sido candidato de la oligarquía. Este pronto sintió la necesidad de dar concesiones al clamor de los trabajadores, artesanos, y pequeño burgueses urbanos, quienes ya mostraban capacidad de movilización.

Hombre de pensamiento social cristiano, se inspiró en las encíclicas papales "Rerum Novarum" de León XIII y "Quadragesimo anno" de Pío XII, ^γ en los principios sobre el derecho del trabajo y de seguridad social contenidos en el Tratado de Versailles de 1919, para presentar un concepto del Estado distinto al oligárquico liberal del pasado. Para proponer una serie de reformas a la constitución política, escribe en 1942:

El artículo 15 del proyecto (de constitución) es la base del nuevo concepto del Estado, que ya no puede limitar su acción a una gestión administrativa, pura y simple, ni a permitir el libre juego de factores que no pueden vivir ni progresar sin un cabal ordenamiento de los mismos. La armonía social exige, antes que la abierta competencia de las grandes fuerzas económicas, la intervención del Estado a fin de evitar que unas se impongan sobre otras, con el detrimento del tranquilo desarrollo de la colectividad.

En efecto, Calderón Guardia empezó su gobierno poniendo en práctica algunas medidas concordantes con este pensamiento. Eran medidas dirigidas principalmente a resolver problemas sociales, como la creación del sistema de seguridad social, la construcción por parte del Estado de vivienda popular, la creación de la Universidad de Costa Rica. También impulsó algunas medidas económicas de fomento a la industrialización y la exportación. Pero sus programas no se enmarcaron dentro de una planificación científica presupuestal, ni un ordenamiento fiscal, sino que constituyeron pasos aislados hacia el avance social y económico.

Fue también al principio del gobierno de Calderón Guardia, que las circunstancias geopolíticas internacionales jugaron un papel determinante en la escena política interna costarricense. El gobierno de Costa Rica se pronunció a favor de la causa de los Aliados en la contienda de la Segunda Guerra Mundial, con lo cual rompió los viejos vínculos diplomáticos y comerciales tradicionales con Alemania y volcó su exportación cafetalera casi enteramente hacia el mercado estadounidense.

Ese cambio en la orientación exterior del país, fue complementado con una persecución gubernamental de las colonias alemana, española e italiana residentes en el país. Entre ellas se ubicaban elementos importantes de la burguesía cafetalera, comercial e industrial. Por contraste, el gobierno favoreció los intereses económicos norteamericanos en forma arbitraria con el otorgamiento de contratos públicos.

Los pasos que se tomaron entre 1940 y 1942, en materia de política social y política exterior, fueron suficientes para enajenar a la oligarquía y a grandes sectores de la burguesía que habían llevado al Dr. Calderón Guardia al poder. Para las elecciones legislativas de medio período, en 1942, ese respaldo había disminuído peligrosamente y el gobierno se vio ante la disyuntiva de reforzar esas alianzas abandonando la línea reformista, o bien buscar apoyo de los sectores populares y continuar con la realización de las reformas sociales.

Después de las elecciones, en que el partido comunista mostró una fuerza muy impresionante, el gobierno optó por acudir a él para suplir una base social seriamente erosionada. El partido, bajo el nombre de Partido Vanguardia Popular, de ese momento en adelante, procedió a proveer gran parte del impulso político que llevó al Congreso a promulgar el capítulo constitucional de las Garantías Sociales y el Código de Trabajo, ambos en 1943, piezas fundamentales para el ordenamiento de la fuerza de trabajo bajo el mandato de la institucionalidad estatal.

La alianza, llamada Bloque de la Victoria, entre el partido del gobierno, el Republicano Nacional, y el Vanguardia Popular se tornó inviable políticamente al terminar la Guerra Mundial. En los albores de la Guerra Fría, el gobierno, ahora bajo el Presidente Teodoro Picado, se encontró desprovisto del apoyo norteamericano.

Además, había sufrido el régimen un gran desgaste interno debido a la corrupción, y a la ineficiencia fiscal y administrativa.

El deterioro continuo del gobierno hizo crisis en 1948, cuando la anulación por parte del Congreso de las elecciones nacionales, perdidas para el partido oficial, provocó el levantamiento exitoso de la oposición dirigida por José Figueres, organizada bajo el Movimiento de Liberación Nacional.

Aquí se dieron transmutaciones logísticas interesantes:

Durante la Segunda Guerra Mundial, la lucha de las fracciones burguesas nuevas contra la oligarquía se había planteado en términos anti-imperialistas: en la posguerra, esa lucha se tornaría anti-comunista, para luego recibir el apoyo de los Estados Unidos. El respaldo norteamericano le daría a los grupos que se levantaban contra el gobierno, un vigor que sobrepasaba la correlación de fuerzas internas, y sin duda fue crucial para su victoria.

Al tiempo que las fracciones burguesas opositoras al gobierno ganaban el apoyo norteamericano en su lucha anti-comunista, lograron también un entusiasmado aporte político y financiero de la oligarquía local que había abandonado al gobierno y veían ahora en los opositores su oportunidad para restaurarse en el poder. Cuál sería su sorpresa al encontrar que las fuerzas victoriosas en la Guerra Civil habían negociado los términos de la paz con las fuerzas del gobierno, manteniendo intacto el paquete de medidas tomadas por Calderón Guardia conocido como la "legislación social".

En efecto, el Partido Vanguardia Popular había preferido ceder la bandera de conquistas sociales por la cual había luchado desde los años treinta, a cambio de evitar una internacionalización del conflicto militar. La incapacidad militar del gobierno costarricense para ayudar a las fuerzas comunistas en el combate, había provocado una pequeña invasión de tropas Somocistas con el fin de reforzar la lucha contra Figueres. Por otro lado, había rumores de una invasión en el sur

del país por parte de fuerzas norteamericanas acantonadas en Panamá, con el fin de reforzar la lucha contra los comunistas. (2)

Irónicamente, la legislación social que no se pudo haber promulgado sin el Partido Vanguardia Popular, había servido para cumplir con una importante tarea burguesa: la organización administrativa y económica de la fuerza de trabajo.

Diez años después, Figueres haría reconocimiento público de la obra del Partido Vanguardia Popular:

Yo sí debo hacer, a los comunistas, un reconocimiento. Cuando nosotros empuñamos las armas en 1948, a quienes encontramos en el frente, más que nada, fue a los trabajadores de filiación comunista. Los conductores capaces y valientes, fueron los conductores comunistas. (...) Con quienes negociamos la rendición del Gobierno, que combatíamos, en el Alto de Ochoмого, en una noche que olía a cadáveres, fue con los dirigentes comunistas.
(...)

Ellos introdujeron en Costa Rica el movimiento sindical. Ellos prestaron la fuerza que impuso el Código de Trabajo, el Impuesto sobre la Renta, el Seguro Social, y otros avances importantes. Lo hicieron a su manera, por sus métodos, bajo un régimen gubernativo irresponsable, con elecciones fraudulentas, en un ambiente caótico. Todo eso fue así. Pero lo hicieron los comunistas.

Si no hubiera aparecido en el país el Movimiento de Liberación Nacional, todo lo que había de bueno en

las cenizas de 1948, todo lo que debieran haber hecho los demócratas, por otros medios, y no lo hicieron, se habría perdido. Y Tal vez, poco después, lo habrían emprendido nuevamente, a su manera, los comunistas. (3)

El Partido Vanguardia Popular fue proscrito en 1948 por la Junta de Gobierno presidida por Figueres. A partir de ese momento, y aunque el Partido fuera restituído a la legalidad, también por Figueres, en 1970, perdería la conducción del movimiento sindical, con la gran excepción del sector bananero.

Entre tanto, podemos concluir que el Movimiento de Liberación Nacional se había apropiado dos corrientes políticas en 1948: por un lado, el ímpetu del movimiento popular engendrado y hasta entonces dirigido por los partidarios comunistas; por el otro lado, la reacción oligárquica contra el movimiento popular. Con el tiempo lograría subsumir al primero, y negociar alianzas con el segundo.

B. La Legislación Social

En materia de política social, la iniciativa histórica había sido asumida por el Partido Republicano Nacional, a principios de los años 40, bajo la presidencia del Dr. Calderón Guardia. Fueron determinantes las tres medidas medulares de la legislación social de ese período gubernamental, 1940-1944:

- a) La creación de la Caja Costarricense de Seguro Social, institución que sería financiada por medio de cuotas pagadas por el Estado, los patronos, y los asalariados que devengaban menos de ₡2.000.00 anuales, con lo cual estos últimos quedaban cubiertos contra los riesgos de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y muerte, (Ley N°17 del 1° de noviembre de 1941);
- b) la reforma constitucional con la cual se incluyó el Capítulo de Garantías Sociales (Título III, Sección III, aprobado como Ley N°24 el 25 de junio de 1943), en el que se estableció el derecho a la protección familiar, al trabajo, al salario mínimo, a las vacaciones anuales, a la libertad de sindicalización, a la huelga, a las prestaciones por despido ilegal, al desempleo y al seguro social; y
- c) la promulgación del Código de Trabajo (Ley N°2 del

27 de agosto de 1943) que sirvió de instrumento jurídico de las Garantías Sociales por medio del cual se regulaban las relaciones obrero-patronales.

Al promulgarse esta legislación, el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, uno de los grupos que luego formarían el Partido Liberación Nacional, se pronunció a favor de las medidas, en cuanto daban un respaldo institucional y constitucional a las conquistas sociales incluidas. El Centro, sin embargo, criticó al gobierno, en mayo de 1943, por dos razones:

- a) Porque se presentaban esas conquistas como producto del mismo gobierno, cuando en realidad la nueva legislación venía únicamente a ordenar y fortalecer decretos y leyes emitidos durante los veinte años anteriores: "jornada máxima (1920), salario mínimo (1933), comisiones para la fijación de salarios (1934), higiene industrial (1937), control del reclutamiento de obreros para el exterior (1922), protección a las madres y los niños (1933), registro de organizaciones obreras (1937), accidentes de trabajo (1925); entre las más importantes, y se permitió además la organización de sindicatos, la declaración de huelgas y otras actividades sindicales en forma libre y comprensiva. Las Garantías Sociales, entonces, no vienen a ser otra

cosa que el espaldarazo constitucional a una serie de leyes y prácticas existente en el país, así como el Código de Trabajo no es sino una ordenada complementación de las mencionadas leyes". 4/ Por lo tanto, el gobierno estaba cayendo en la politiquería al acreditarse una obra social de varias generaciones, y de varios gobiernos, anteriores.

- b) Porque el gobierno no estaba incorporando la legislación social a un programa integral de políticas económicas, hacendarias y administrativas que constituyeran una base para la verdadera transformación de la sociedad. En ausencia de esas políticas, la legislación social quedaba aislada de un contexto concreto, y sus beneficios no se llegarían a sentir por el destinatario final, que era el pueblo. 5/

En marzo de 1945, los miembros del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales y el grupo Acción Demócrata del Partido Demócrata, se unieron para formar lo que sería el precursor del Partido Liberación Nacional, el Partido Social Demócrata. Este partido incluyó entre sus postulados emitidos en la ocasión de su fundación, en 1945 los siguientes:

Postulado N°8. La defensa de la salud del pueblo mediante planes coordinados de salubridad e higiene, educación, obras públicas y economía.

Postulado N°10. La defensa de la población asalariada mediante su organización sindical apolítica y la protección legal de sus intereses económico-sociales. 6/

El Partido Social Demócrata se pronunció también a favor de la legislación social, siempre insistiendo en la condición sine qua non para la verdadera vigencia de esa legislación, que era el marco de medidas económicas. En su programa dice: "El Partido postula una legislación social avanzada y una organización económica eficiente, como posible camino para la justicia social en Costa Rica". 7/

Durante la Guerra Civil de 1948, los futuros vencedores rechazaban, en términos heróicos, toda acusación de que, por estar combatiendo contra el gobierno, compuesto de los mismos partidos que habían promulgado la legislación social del período 1940-1944, se estuviera combatiendo contra la causa de los trabajadores y de las masas que vivían en la miseria. En medio del combate armado, José Figueres, Comandante en Jefe de las fuerzas opositoras al gobierno, emitió el siguiente documento:

SEGUNDA PROCLAMA

Cuartel General del Ejército de Liberación Nacional
Santa María de Dota, 1° de abril de 1948

NUESTRO MOVIMIENTO RENOVADOR Y LA CUESTION SOCIAL

En nombre del Ejército de Liberación Nacional, cuya

misión es fundar la Segunda República, niego todo derecho a calificar de reaccionario, burgués o retrógrada al movimiento nuestro.

Sólo puede juzgárenos así por mala fe o incomprensión. Contra la mala fe tenemos balas, y contra la incomprensión tenemos razones.

Un movimiento tan noble, tan esclarecido y a la vez tan popular como el nuestro no podrá jamás implantar un régimen injusto. Aquí están los trabajadores y aquí están los estadistas. A todos nos mueve el espíritu del siglo veinte, que es el siglo del pueblo.

El día en que terminemos la guerra contra la mala fe, iniciaremos una nueva guerra; la guerra contra la pobreza.

La victoria del ejército será la Segunda República; y la victoria de la Segunda República será el bienestar del mayor número.

El hombre tiene ya medios de producción capaces de colocar en un plano elevado, material y espiritual, a todos los miembros de la comunidad. Los economistas de la Segunda República, en colaboración con todos los costarricenses de buena intención, sabrán aplicar esos medios, para que desaparezca el espectáculo de las grandes mayorías empobrecidas por la ineficiencia y el privilegio.

Dejen de combatirnos los incomprendidos. Abandonen esta lucha que por parte nuestra va solamente dirigida contra los hombres de mala fe.

Abren todos los costarricenses los brazos a los gloriosos soldados de la Segunda República, que juran, sobre la sangre vertida dedicarse a construir una patria sin miseria. 8/

Evidentemente, en este llamado a la solidaridad pluriclasista en la lucha contra la miseria, hubo la intención de buscar apoyo popular para un movimiento dirigido por los nuevos capitalistas. Estos, para consolidarse en el poder,

tenían que romper no sólo las estructuras del poder oligárquico, sino también el control del Partido Vanguardia Popular sobre el movimiento obrero organizado. Con ese fin, tenían que abrogarse la defensa de las causas populares, tanto en el nivel del enunciado durante la Guerra, como posteriormente, en el nivel de las políticas que implantarían una vez instalados en el poder. Por un lado, se mantendría intacta la legislación social; por otro lado, se descabezaría a uno de sus pro-genitores, el sindicalismo comunista, cumpliendo así con los términos del Postulado N°10 del Partido Social-Demócrata, a saber, defender a la población asalariada "mediante su organización sindical apolítica".

Dos meses después de haber triunfado en la Guerra Civil, la Junta Fundadora de la Segunda República, como se llamó la nueva organización al mando, insistió sobre el tema de la modernización de la aplicación de la legislación social:

Quando hemos dicho en otras oportunidades que no somos enemigos de la legislación social, estábamos afirmando una convicción muy honda en lo que se refiere al derecho social moderno. 9/

A los seis meses de este anuncio, quedó consagrada la legislación social como parte del proceso de modernización que iba a entablar la Junta:

Al terminar la Guerra Civil, la Junta de Gobierno se encontró con el siguiente problema: un régimen gubernativo desprestigiado había introducido en Costa Rica innovaciones importantes en materia de Legislación Social, y había creado organismos como la Caja del Seguro Social, que significaban un verdadero adelanto.

Nos impusimos la misión de purificar aquellos organismos, creados con miras demagógicas y administrados por manos inescrupulosas. Nos propusimos también la dura tarea de conseguir que la mente popular dejara de asociar la idea de progreso social con las brigadas de choque, la corrupción administrativa y el fraude electoral. Hemos procurado que se asocie más bien el adelanto económico-social con la nueva técnica administrativa, la honestidad, y el respeto a nuestra vida institucional. ^{19/}

Efectivamente, la Junta incorporó, al asumir el gobierno, la legislación social (bajo el Título V de la Constitución de 1949) que había sido promulgada por sus antiguos opositores. Además, decretó un alza en los salarios de los trabajadores de la caña y del café, y creó el Consejo Nacional de Salarios (Ley N° 832 del 4 de noviembre de 1949) para reglamentar las remuneraciones mínimas legales en el sector privado. ^{12/}

Cuando el Partido Liberación Nacional regresó al poder para el período gubernamental de 1953 a 1958, continuó legislando en la misma dirección: en 1953, decretó (Ley N° 1919 del 1° de diciembre) el pago obligatorio del décimotercer mes o aguinaldo, a la mayoría de los trabajadores del sector público; ^{13/} en 1954 (Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre), reglamentó el estatuto del Servicio Civil ^{14/} con el fin de homogenizar y estabilizar el empleo en la administración pública y así liberarla de las influencias y el clientelismo heredado del régimen político anterior a 1955, promulgó la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (Ley N° 1860 del 21 de abril); en 1957,

promulgó la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley N°2166 del 7 de octubre). 15/

Todas estas medidas iban dirigidas al ordenamiento de las relaciones obrero-patronales, tanto en el sector público como en el privado.

Por iniciativas gubernamentales del Partido Liberación Nacional, se continuaría ampliando y reforzando el sistema de seguridad social, la redistribución de una parte del ingreso, y el ordenamiento de la mano de obra.

Entre 1962 y 1972, las cargas sociales, a ser pagadas por el patrono, subieron de un 8% de la planilla a un 20.3% de la planilla, cubriendo seguros contra enfermedad y accidentes, aguinaldo, pensiones, así como contribuciones al Instituto Nacional de Aprendizaje, al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y al Instituto Mixto de Ayuda Social, estas últimas instituciones creadas por gobiernos del Partido Liberación Nacional para respectivamente, capacitar trabajadores, captar un ahorro forzado de los asalariados, y coordinar las dispersas obras de caridad.

En 1972, bajo el gobierno de Figueres, se cumplió con lo dispuesto por ley desde 1962 (también bajo un gobierno del Partido Liberación Nacional durante la presidencia de Francisco Orlich), al decretarse la universalización de los

seguros sociales (Decreto No. 5037 del 26 de julio de 1972), por medio del levantamiento del tope de $\$$ 2.000.00 al salario que cotizará al Seguro Social y la inclusión de sectores no asalariados en la cobertura de servicios. Con esta medida, entraron a cotizar patronos y asalariados de los estratos superiores, ensanchando así la base financiera del sistema de seguridad social, en mayor proporción al incremento en el número de usuarios. Esto se explica en que las cotizaciones pagadas por estos estratos sociales más altos eran superiores per cápita a las cotizaciones pagadas por los estratos más bajos de la población asalariada. Además porque los cotizantes entre los estratos más altos tendían a recurrir a los servicios médicos privados, aunque tuvieran que cotizar al Seguro Social, por razones de conveniencia y de status sociales.

A esta medida del levantamiento del tope cotizable, tendiente a una universalización de los seguros sociales entre la población, se agregó el traspaso escalonado de los hospitales de la Junta de Protección Social, a la Caja Costarricense de Seguro Social (Ley No. 5439 del 24 de septiembre de 1973). De esta manera, quedaría bajo una entidad la administración de todos los servicios médicos del país, salvo los hospitales privados, y se conformaría paulatinamente un sistema único de salud pública. Ya en 1973, el sistema de seguridad social cubría a un 58.8% de la población total del país. 17/

En realidad, no había incongruencia en el hecho de que la nueva burguesía le diera continuidad a la legislación social de los años 40. Se trataba de un proceso general de modernización de las relaciones sociales de producción, por medio de la mayor organización y homogenización de la fuerza de trabajo, como una de las piezas fundamentales para alcanzar un mayor desarrollo del capitalismo.

La función de la seguridad social como instrumento de defensa del capitalismo fue claramente expresada por José Figueres en 1957:

Para conservar el régimen capitalista, disminuyéndole sus defectos y convirtiéndolo en un sistema económico mixto, se han aplicado diferentes medidas, llamadas de "seguridad social", dando a esa expresión un sentido muy general. Esas medidas tienden a distribuir con justicia el ingreso nacional (producto del trabajo de todos), a evitar los abusos de autoridad por las clases pudientes, y a proporcionar estabilidad económica a los hogares pobres, que son la mayoría.

Mediante todas estas disposiciones de seguridad social, y algunas otras tal vez, los países democráticos le van aplicando riendas al sistema capitalista (y a los restos del feudalismo) a la vez que evitan la desaparición de la propiedad privada de los bienes productivos. 18/

El tema de la modernización era central en la defensa de la legislación social, ya que la miseria era considerada como el producto de la ineficiencia, como dice el texto de la Segunda Proclama del Ejército de Liberación Nacional, y del privilegio en que el régimen tradicional mantenía a las clases pudientes. La conclusión implícita en este pensamiento era que, desbancado el orden oligár-

quico, se encaminarían los esfuerzos hacia el logro de una mayor eficiencia, entendida como nivel de productividad, y con esto, se alcanzaría un mayor grado de justicia social, porque habría una mayor producción con una mejor distribución del producto.

C. La Política Salarial

Pasada la Guerra Civil de 1948, la Junta de Gobierno daría el paso final a un proceso de centralización en materia de política salarial del Estado costarricense. Las Comisiones de Salarios, creadas en 1934, con jurisdicción cantonal, habían dado paso en 1943 (junto con la promulgación del Código de Trabajo), a las Comisiones Mixtas de Salarios Mínimos, con una mayor jurisdicción, ahora provincial. Finalmente, la Junta de Gobierno impulsó la unificación salarial para todas las actividades económicas en el ámbito nacional por medio del Consejo Nacional de Salarios, creado en 1949, y sobre el cual se harán algunas observaciones posteriormente.

La política salarial de la Junta y de los gobiernos del Partido Liberación Nacional hasta 1978 (1953-1958; 1962-1966; 1970-1974; 1974-1978), sería encapsulada en la frase "Doctrina de sueldos y jornales crecientes", usada por primera vez por José Figueres en un discurso radial en 1949, cuando presidía la Junta.

No tanto una política como un enunciado, era sin duda una declaración de fe en que el sistema capitalista funciona según las reglas de un darwinismo económico y social:

Los sueldos y jornales crecientes conducen a una mayor eficiencia en la administración de los negocios. Se abandonan gradualmente las actividades menos productivas. La agricultura y la industria van eliminando los llamados negocios marginales. Se introducen nuevos métodos y nuevas máquinas. La producción sube, tanto en términos globales como en relación a las horas de labor invertidas. El trabajo se valoriza. El hombre se dignifica. 19/

Era un concepto optimista: al aumentar constantemente por ley los salarios mínimos, y producirse un alza en el costo de la producción del factor trabajo, el empresario patrono tendería a ser más eficiente, introduciendo nueva tecnología, para no incurrir en una disminución en la tasa de ganancias. Esto redundaría en una mayor productividad general. Además, el aumento salarial periódico, al asegurar un cierto nivel de vida a los asalariados, les aumentaría su poder de compra, ensanchando la demanda sobre la producción e incentivando al empresario hacia una mayor producción.

En su discurso inaugural de 1953, Figueres dice:

Propiciaremos una política prudente de jornales crecientes, tanto por razones de justicia social como de desarrollo económico, puesto que necesitamos un aumento constante del poder de compra de la población, para el crecimiento de la industria, la agricultura, y el comercio. 20/

El Estado entraría entonces a distribuir cada vez con mayor equidad, el producto total, mejorando las condiciones de vida, y la capacidad productiva de toda la población, incluyendo la capacidad técnica de la fuerza de trabajo, para beneficio del empresario y del propio trabajador.

Inclusive, a los trabajadores se les conminaba a participar en el gran esfuerzo nacional por alzar la productividad, haciéndolos co-responsables, junto con el empresario, del desarrollo del país, como lo dijo Figueres en 1956, siendo ya Presidente constitucional:

Por su parte, los trabajadores deben comprender que los costos suben junto con los jornales y que el patrono tiene derecho, y hasta obligación, de proteger su empresa, exigiendo disciplina y rendimiento, y quedándose solamente con los colaboradores que le satisfagan. El mal trabajador es tan responsable del atraso del país como el patrono ineficiente. 21/

En suma, el proceso tenía forma espiral: aumento en los salarios, aumento en la productividad del capital, aumento en la producción y en la demanda, aumento en la productividad del trabajo, y nuevamente, aumento en los salarios,

Todavía en su Carta Fundamental N°2, de diciembre de 1969, el Partido Liberación Nacional reiteraba su creencia en esta versión de los salarios en una economía creciente:

Los salarios deben ser un instrumento de protección amplia y equitativa para el trabajador y su familia.

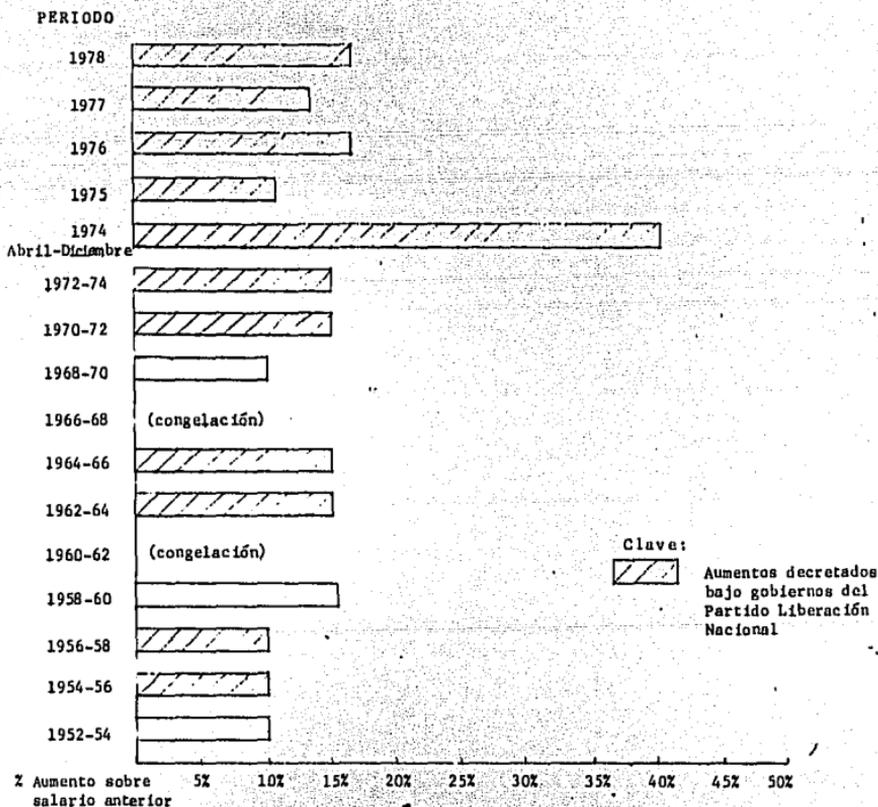
Los salarios deben ser dinámicos. Para garantizar el mejoramiento de las condiciones económicas de los trabajadores, reafirmamos nuestro respaldo a la política de salarios y jornales crecientes, relacionándolos tanto con el aumento del costo de la vida como con el crecimiento de la productividad, a fin de mantener la justicia distributiva a medida que crece la economía. 221

El razonamiento era válido para las condiciones de la economía costarricense durante el período 1950-1970. En una situación de disparejo desarrollo de las fuerzas productivas, había mucho espacio, tanto en la agricultura como en la industria, para introducir cambios tecnológicos que incrementarían la productividad sin causar alzas en el desempleo que podrían reducir la demanda sobre la producción. Aunque gran parte de la nueva industria, y de la industria ya existente que se modernizó, era deficiente en la generación de nuevos empleos, y produciría una baja tasa de participación de los salarios en el valor agregado, la fuerza de trabajo pudo ser absorbida en las otras actividades de la economía en proceso de franca expansión y diversificación, entre los cuales figuraba, en primer orden, todo el sector de servicios.

En las condiciones de expansión económica, y de evolución de los precios a tasas relativamente estables y bajas, el comportamiento de los salarios mínimos legales en todo el

período 1950-1970, y aún hasta mediados de 1974, muestra una política salarial, por parte de todos los gobiernos, bastante conservadora pero en constante ascendencia. El perfil bajo de las alzas salariales, que son nominales, es finalmente interrumpido únicamente por la crisis de 1973 que repercute en la fijación salarial del siguiente año.

COSTA RICA
AUMENTOS EN LOS SALARIOS MINIMOS NOMINALES
1952 - 1978



FUENTE: Elaborado con datos de la Oficina de Salarios, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Informe sobre el estado actual del sistema de salarios mínimos en Costa Rica".

Podemos observar que el Partido Liberación Nacional, durante el período 1952-1970 y aún después, mantuvo una consistente política de alzas salariales, en comparación con los otros partidos en cuyos cuatrienios gubernamentales, hubo un comportamiento errático en materia salarial, incluyendo dos congelaciones.

En suma, entre 1950 y 1970, sí hubo un período de crecimiento simultáneo en la productividad, la producción y la demanda. En ese período, entonces, una política de "sueldos y jornales crecientes" encajaba lógicamente en el desarrollo capitalista. Aparentemente, el aumento constante en los salarios y en los ingresos globales comprendidos en un mejoramiento del nivel de vida de una parte significativa de los asalariados, había logrado desencadenar un proceso de modernización, forzando la introducción de nuevas tecnologías a la explotación agrícola y la inauguración de una nueva fase industrial. Aparentemente, entonces la experiencia estaba confirmando los supuestos de la "Doctrina de sueldos y jornales crecientes".

D. El Salario como instrumento de redistribución

Hemos indicado que un conjunto de políticas sociales "de corte asistencial-distribucionista" 21/ se pusieron en práctica a partir de 1948, a iniciativa preponderantemente del Partido Liberación Nacional. Se fue creando una red de instituciones y mecanismos por medio de los cuales el Estado fue asumiendo una cada vez mayor responsabili-

dad en garantizar mínimas condiciones de vida a un cada vez mayor número de personas.

El Estado, al ser garante de la accesibilidad del ciudadano a la educación y la cultura, la vivienda, la salud, la nutrición, los recursos naturales, etc., se convertía en el gran distribuidor de la "riqueza nacional", según la Carta Fundamental del Partido Liberación Nacional:

Toda acción del Estado, y en particular los programas que se refieren a su política social, debe estar encaminada a lograr que todos los costarricenses lleguen a alcanzar satisfacción adecuada a sus necesidades materiales y sociales y a realizar plenamente los altos valores humanos. 23/

El salario no era más que uno de los instrumentos de redistribución. Inclusive, nos atreveríamos a decir que, por lo menos para Figueres, los demás instrumentos eran menos dispendiosos que el salario:

Una sociedad no avanza por lo que produce sino por lo que ahorra. La parte de nuestras entradas destinada al consumo debería ser distribuida con un propósito de justicia social. Todos aquellos que contribuyen al proceso de la producción, tienen derecho a los más altos standards de vida posibles, en relación con la magnitud del resultado total obtenido; esa remuneración no es necesario que venga exclusivamente a través de los salarios, sino en forma de educación pública, salud, seguridad y otros servicios de índole general. 24/

Hay aquí una razón más para sustentar una política de salarios crecientes pero siempre conservadora. No sólo se tiene que resguardar el "negocio del café", es decir, la tasa de ganancias, contra alzas salariales extralimitadas.

También se tiene que velar por la máxima utilización de los recursos de toda la sociedad, deteniendo el consumo suntuoso, y librando recursos para la inversión productiva, privada y pública.

Las quejas de inflación monetaria, generalmente dirigidas contra el crédito productivo y contra el gasto público, serían más justificadas si se refirieran al exceso de consumo de la clase media alta, así como de la más rica.

Para contrarrestar esa tendencia hay varios medios; detener el crecimiento de los sueldos altos; cobrar impuestos selectivos sobre los ingresos y sobre el consumo; subir las cuotas del Seguro Social.

Todo eso es necesario para dar más servicios a quienes no pudieron prepararse, ganan poco y no consumen suficiente. 25/

Se entiende aquí que quienes hacen un uso eficiente del dinero son el Estado, en términos económicos y sociales, y el empresario, en términos económicos. Pero no el asalariado alto. Aunque haya "exceso de consumo" entre los empresarios que se ubican en la "clase media alta, así como la más rica", el remedio de "cobrar impuestos selectivos sobre los ingresos y sobre el consumo" afecta en mucho mayor grado al asalariado que al empresario, protegido éste por el anonimato que le provee el sistema de sociedades anónimas a las empresas. De esta protección obviamente no goza el asalariado. Es un concepto del empresario que cumple con una "función creadora" dentro de

la sociedad, ya que él capitaliza e invierte, y con eso, lo "da todo: fuerzas, talento, iniciativa y congojas"; también lo "arriesga todo: bienes, salud y hasta buen nombre, en el afán de producir. Si le va mal, (la sociedad) lo repudia. Si le va bien, le cobra impuestos" 26/

A este ser creador, Figueres lo considera, como a todos los hombres, educable, y por tanto, capaz de cumplir, en algún futuro, y voluntariamente, con su "responsabilidad social", en cuanto haya comprendido que lejos de ser dueño, es más bien concesionario, de los bienes de producción, llevado al puesto de mando y decisiones por su propia iniciativa, creatividad, agresividad. Pero ^{no tiene} el derecho de confundir la propiedad privada, de uso estrictamente personal, con la propiedad social, de uso productivo, y por lo tanto, "que de servicio a otros". 27/ Su ingreso no puede ser desproporcionalmente mayor al del trabajador; su posición privilegiada en la sociedad no se debe reflejar en el consumo excesivo.

El trabajador, por otro lado, es el "colaborador" del empresario en esta tarea de producción. Su posición como tal está determinada por una inferioridad de oportunidades ofrecida por la sociedad, o por una inferioridad de aptitudes que lo detuvieron de convertirse en empresario y lo condujeron por el camino del ingreso garantizado 28/ (casi que el trabajador es un empresario fallido). Como no

capitaliza, no invierte; todo su consumo que no sea destinado a llenar necesidades básicas, es superfluo, estrictamente hablando, a diferencia del empresario, quien después de llenar sus necesidades, debe tomar las decisiones de asignación de recursos, que son de toda la sociedad, para invertirlos en la producción.

Entonces, tenemos que mientras el trabajador toma decisiones en cuanto al uso de recursos que repercuten únicamente sobre su propia existencia económica, el Estado y el empresario manejan recursos que son de toda la sociedad.

De esta manera llegamos a la conclusión de que el salario, en tanto ingreso para consumir, debe limitarse a proveer una "existencia digna"; cualquier monto que sobrepase ese fin, es excesivo. Los salarios más altos pueden perfectamente estancarse un tiempo, mientras los más bajos alcanzan esa meta. Para los asalariados más altos, se les debe ofrecer "otros incentivos económicos... el reconocimiento del mérito. Es cierto que no sólo del pan vive el hombre". 29/

De aquí nace la política conservadora de salarios.

E. El contexto internacional - la dependencia y los salarios

Desde el primer anuncio de la "Doctrina de jornales y sueldos crecientes" en 1949, Figueres la ligó a las relaciones internacionales del país.

La doctrina tenía dos aspectos fundamentales, uno en el plano nacional y el otro en el plano internacional:

- a. Los jornales y sueldos crecientes obligan el desarrollo de las empresas hacia una mayor eficiencia. Este aspecto lo vimos anteriormente.
- b. Los jornales y los sueldos en países subdesarrollados se mantienen bajos por el intercambio desigual de bienes con los países industrializados, lo cual significa un intercambio desigual de horas hombre. Figueres señalaba en 1949, una relación entre salarios mínimos pagados en Estados Unidos y los pagados en Costa Rica de siete y medio a uno, con valores de 10 centavos oro por hora pagados en Costa Rica, contra 75 centavos oro por hora pagados en Estados Unidos. 30/

El problema de los jornales y sueldos bajos se sitúa en el plano internacional, verdadero escenario de una política de sueldos crecientes.

Para que esta política surta efectos benéficos constantes en América Latina, es necesario que los sueldos y jornales vayan subiendo simultáneamente en todos los países. El problema de sueldos y jornales bajos no puede considerarse de ninguna manera como asunto nacional, sino como típicamente internacional. 31/

El remedio de ese problema está en la lucha solidaria de los trabajadores de América Latina. Figueres usa como

ejemplo a los trabajadores en las fincas de café de los países productores, quienes uniéndose podrían obtener de sus respectivos gobiernos, jornales crecientes y mejores condiciones de vida en general. Los jornales crecientes forzarían una mayor eficiencia en la producción nacional ("Se estarían empleando métodos agrícolas más eficientes"); también forzarían un alza de precios internacionales para los productos de exportación, especialmente el café ("El creciente costo de producción del café en todos los países hubiera forzado el alza del precio de venta en los centros de consumo") y, cerrando el círculo, se produciría un alza en el nivel de vida de la población de los países subdesarrollados ("... ese precio alto para nuestro café levantaría las normas de vida en América Latina...") 31/

Durante los primeros siete años de la década de los '50 había razones para confirmar este enfoque tan positivo: los sueldos y jornales crecientes se habían dado en medio de precios internacionales crecientes para el café, el cacao y el banano; los del café, cultivo de importancia clave, experimentaron un auge de 1949 a 1957, período de suficiente duración para despertar la expectativa de una eventual estabilización al alto en los precios mundiales. 32/

Con los nuevos ingresos que estos precios le producían a

la economía nacional, junto con las políticas redistributivas estatales por la vía de servicios sociales, se vislumbraba una transformación cualitativa de la sociedad costarricense. Ya en 1955, Figueres, desde la presidencia (1953-1958), se sentía asomado al umbral de una nueva era:

Si lográramos mantener al menos la presente relación de precios (vía acuerdos internacionales) entre lo que compramos y lo que vendemos como nación, y sostuviéramos juiciosamente el ritmo actual de capitalización, tal vez en 10 años más desaparecería la pobreza extrema en nuestro pueblo. Dejaríamos de ser subdesarrollados. 34/

Figueres ligaba el mejoramiento de los salarios en países subdesarrollados, al mejoramiento de los precios internacionales para los productos de agroexportación. Aspiraba a un "Precio Justo", uniforme en el ámbito mundial, para cada producto, definiéndolo como "el que permitiera Igual Pago para Igual Esfuerzo". Mientras se alcanzaba ese ideal, proponía apuntar esfuerzos hacia la consecución de un "Precio de Desarrollo:

Podría definirse como un nivel de pago que permitiera, a) un cierto salario mínimo legal para los trabajadores, uniforme en todas las áreas que produzcan el mismo artículo; b) un cierto nivel de tributación en los países de origen, destinado al desarrollo; y c) una tasa de capitalización razonable para el agricultor.

35/

En 1972, más de 20 años después de haber anunciado la "Política de sueldos y jornales crecientes", insertada en una red de políticas sociales, y de haber impulsado la modernización de la producción agrícola, a la vez que abogaba por mejores precios internacionales para el café, Figueres siente que ha llegado al límite el esquema trazado:

... en 1971-1972 hemos llegado a una situación diferente. Por primera vez en muchas décadas, los salarios alcanzan el máximo que puede resistir el negocio de café...

Como el jornal del café es mejor ahora que antes, y sigue determinando los demás sueldos agrícolas, los costos de los comestibles resultan relativamente altos, en relación con los ingresos de muchas familias cuya situación no ha mejorado igualmente.

Hemos hecho todo lo posible por mejorar los sistemas de trabajo interno, y por estabilizar los precios internacionales.

Si los intereses privados, con su fuerza económica y política, logran que las econoidades 36/

ricas sigan importando trabajo esclavo convertido en productos coloniales, tendremos que cambiar de clima.

Tendremos que industrializarnos [...].

En el campo agropecuario debemos orientarnos hacia actividades nuevas para nosotros, como la madera, la carne, ciertos misceláneos como las semillas y los hongos, y algunos otros más que parecen tener perspectivas buenas para el resto de este siglo.

Esa transformación ya la hemos empezado, disminuyendo el área cultivada de cacao.

Si en 1972 se acaba, por fin, de desmontarizar el oro, y el precio del metal sube, tal vez podremos volver a trabajar las minas que abandonamos 60 años atrás. 37/

La agroexportación de productos tradicionales ("el negocio del café") y la política de sueldos y jornales crecientes, tendrían que sufrir una transformación, si se proponía alcanzar un mayor ingreso nacional y una mejor distribución de ese ingreso. Figueres estimaba que en 1972, los salarios de países desarrollados versus salarios de países latinoamericanos erande 10 hasta 20 veces superiores. 38/

El modelo económico no había dado fruto para ganar la "guerra contra la miseria" que se anunciaba en la Segunda Proclama del Ejército de Liberación Nacional. Habría que formular uno nuevo.

Entre tanto, se necesitaría algún complemento a los salarios que subiera los ingresos de los estratos más bajos

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

de la población, víctimas de los bajos precios internacionales del café, sin afectar sustancialmente "el negocio del café".

NOTAS

1. E. Rodríguez, DE CALDERON A FIGUERES, p. 223.
2. M. Rojas B., LUCHA SOCIAL Y GUERRA CIVIL EN COSTA RICA, 1940-1948, pp. 150-151.
3. J. Figueres, "Las elecciones de 1958 y el futuro de un gran movimiento popular", p. 11.
4. Centro para el estudio de los problemas nacionales, "El Centro ante las Garantías Sociales", en E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 232.
5. *Ibidem*, p. 233.
6. M. Rojas B. *op. cit.*, p. 111.
7. "Resumen del Programa del Partido Social Demócrata", en E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 242.
8. J. Figueres, DOCTRINA SOCIAL Y JORNALES CRECIENTES, (Extracto del informe radial del 2 de noviembre de 1949), Imprenta Nacional, San José, 1949, pp. 19-20.
9. "Texto del discurso pronunciado por el Presidente de la Junta de Gobierno", DIARIO DE COSTA RICA, junio 22, 1948, p. 7.
10. Figueres, *op. cit.*, p. 23.
11. Rojas B., *op. cit.*, 153.
12. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, "Informe sobre el Estado Actual del Sistema de Salarios Mínimos en Costa Rica", San José, 1982, p. 3.
13. Salazar Mora, POLITICA Y REFORMA EN COSTA RICA, 1914-1958, p. 206.
14. "... el decreto legislativo N° 1719 del 10 de diciembre de 1953... concedió derecho a un sueldo adicional en diciembre de cada año (aguinaldo), a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, y Tribunal Supremo de Elecciones y trabajadores pagados por el sistema de planillas por seis meses o más laborando con el Gobierno", J.M. Salazar, *op. cit.*, p. 203.
15. *Loc. cit.*
16. H. Lom., "El Consejo Nacional de Salarios", p. 18.

17. Informe presidencial, 1° mayo, 1973.
18. Figueres, CARTAS A UN CIUDADANO, pp. 144-145.
19. J. Figueres, DOCTRINA SOCIAL DE SUELDOS Y JORNALES CRECIENTES p.6. Se usaron los términos "sueldo" para indicar una remuneración semanal o quincenal al trabajo, y "jornal" para indicar una remuneración diaria, o por tarea, o al destajo.
20. Figueres, Mensaje inaugural, 8 de noviembre de 1953.
21. LA REPUBLICA, 12 de setiembre, 1956, p. 7, subrayado del autor.
22. Partido Liberación Nacional, CARTA FUNDAMENTAL N° 2, p. 28.
23. Ml. Solís A., Ml. Rojas B., COSTA RICA: ¿HACIA UN PACTO SOCIAL DEMOCRATA-NEOLIBERAL?, p. 10.
24. Partido Liberación Nacional, *Ibidem*, p. 24.
25. Figueres, "Aspiraciones de Latinoamérica", p. 38.
26. J. Figueres, LA POBREZA DE LAS NACIONES, p. 109.
27. *Ibidem*, p. 167.
28. *Ibidem*, p. 171.
29. *Ibidem*, p. 136.
30. *Ibidem*, p. 110.
31. J. Figueres, DOCTRINA SOCIAL DE SUELDOS Y JORNALES CRECIENTES, p. 9.
32. *Ibidem*, p. 6.
33. *Ibidem*, pp. 7-8.
34. Carcanholo, p. 103.
35. J. Figueres, CARTAS A UN CIUDADANO, p. 99.
36. J. Figueres, FUNDAMENTOS ECONOMICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS, p. 18.

37. Ecounidad es un término definido por el propio Figueres como "el conjunto de fuerzas y bienes económicos de un país. La ecounidad norteamericana, por ejemplo, está compuesta por todas las fábricas y fincas y propiedades ubicadas en el territorio de Estados Unidos, más las inversiones en el exterior, más los barcos en el mar y los aviones en el aire, más los contratos y las comunicaciones, más las fuerzas militares y políticas que lo protegen todo". LA POBREZA DE LAS NACIONES, p. 46.
38. J. Figueres, LA POBREZA DE LAS NACIONES, p. 124.

IV A. EL ESTADO Y LOS SALARIOSA. El Consejo Nacional de Salarios y la fijación de los salarios mínimos.

El artículo 57 de la Constitución Política de 1949, vigente en el período 1970-1974, y aún hasta el presente, estipula lo siguiente en materia de salarios mínimos:

"Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia.

Todo lo relativo a la fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determina". 1/

Este artículo da base constitucional a la Ley N° 832 del 4 de noviembre de 1949, también vigente actualmente, que creó el Consejo Nacional de Salarios, "organismo técnico y permanente, de ámbito nacional, que se encargará de la fijación de los salarios mínimos para todas las actividades económicas del país". 2/ El organismo es tripartita: participan en él 3 representantes del Estado, 3 del sector patronal privado, y 3 del sector laboral, nombrados por un período de cuatro años, y reelegibles indefinidamente.

En la Ley N° 832, se concibe la fijación de salarios mínimos como un "medio de contribuir al bienestar de la familia costarricense y de fomentar la justa distribución de la riqueza" (Artículo 1°).

Originalmente, se consideraba suficiente, para

la consecución de ese fin, hacer una nueva fijación cada dos años, que regiría a partir del 1° de noviembre de cada bienio (Artículo 16); esa periodicidad se reformaría en 1974, por medio de decreto, 3/ en 1974, reduciéndose a un año, a partir del 1° de enero.

Conviene hacer algunas observaciones de carácter general acerca de la fijación de salarios mínimos por medio del Consejo Nacional de Salarios, como arma del Poder Ejecutivo para la elaboración y puesta en marcha de una política general de salarios.

1. La correlación de fuerzas dentro del Consejo Nacional de Salarios otorga un gran peso a la representación estatal.

Los miembros directores son nombrados por el Poder Ejecutivo, por un período de cuatro años. Además de nombrar a sus 3 representantes, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, goza de libre elección entre una nómina de diez candidatos presentada por las asociaciones o sindicatos de trabajadores (Artículo 6°); las asociaciones o sindicatos pueden remover a sus representantes de sus cargos en el Consejo en cualquier momento si llegaran a negarles su confianza (Artículo 8°).

La resolución del Consejo sobre la fijación de salarios mínimos usualmente carece de una votación unánime. Los representantes patronales no suelen estar de acuerdo con los representantes de los trabajadores en cuanto a los montos de los aumentos que deben regir para el período siguiente. Esta situación le da a los representantes estatales el voto decisivo, al empatarse los votos de las otras dos partes.

En la votación, entonces, el Estado tiene un poder de terminante en la fijación de los salarios mínimos.

Sin embargo, el poder del Estado para imponer sus criterios y opiniones por medio del Consejo Nacional de Salarios está demarcado por los demás miembros del Consejo. Los representantes patronales y laborales presentan, en condiciones normales, propuestas tan dispares en cuanto a los montos respectivos de los salarios mínimos que deben regir, 4/ que los representantes estatales están obligados a jugar un papel de árbitro entre dos partes opositoras, en lugar de proponente entre tres partes negociadoras.

Esto es cierto para el período bajo estudio, hasta 1974, durante el cual los representantes estatales recibían, por decirlo así, las proposiciones de los sectores, para dirimir, no para conducir las negociaciones

hacia un punto predeterminado. 5/

2. Las insuficiencias técnicas y metodológicas inherentes al sistema de fijaciones, le resta objetividad al proceso y facilita las tergiversaciones circunstanciales.

Invariablemente, los votos salvados de los representantes del sector laboral son razonados en base a dos consideraciones principales: 1) la insuficiencia del salario mínimo anterior, y por lo tanto, con mayor razón, la del nuevo que debe entrar en vigencia; y 2), la incorrecta lectura de la realidad socioeconómica que viven los asalariados, y de sus necesidades salariales.

La primera consideración es de orden político, ya que la queja se centra en la injusticia de que los asalariados, en el sistema económico capitalista de Costa Rica, no participen en los beneficios del crecimiento, sino que al contrario, pierdan en forma progresiva, la poca participación que ya tienen.

La segunda consideración es de orden metodológico. Los montos propuestos por el Consejo son basados en estudios y encuestas sobre las condiciones sociales y económicas de los asalariados y de los patronos. El propósito es determinar el costo real de llenar las necesidades básicas en cada categoría salarial, y las

posibilidades patronales, o empresariales, de satisfacerlas. Los métodos y criterios usados en la interpretación de las estadísticas y datos recopilados, son a menudo inadecuados, según opinan los representantes laborales dentro y fuera del Consejo. 6/

En efecto, en el período bajo estudio, los representantes estatales carecían de un sistema adecuado de recaudación de datos para levantar índices socio-económicos confiables. 7/

El Consejo Nacional de Salarios tenía a su disposición exclusiva, 8/ los servicios de la Oficina de Salarios, ente encargada, a tiempo completo, de recopilar información de una serie de fuentes oficiales y particulares. Para formarse un cuadro actualizado de la realidad, vista por los diversos sectores, la oficina realizaba su labor por medio de audiencias concedidas a miembros de las cámaras patronales y de los sindicatos, y a per soneros de las instituciones del Estado responsables de la formulación de políticas económicas y sociales, tales como el Banco Central de Costa Rica, la Oficina de Planificación Nacional, el Consejo Nacional de Pro ducción, el Ministerio de Economía, Industria y Comer cio, el Ministerio de Agricultura, el mismo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, etc. Además, la Oficina

de Salarios recogía información por medio de visitas a las empresas y solicitudes de datos a las diversas dependencias del sector público, como la Dirección General de Estadística y Censos, la Oficina del Café, y la Tributación Directa.

Las cifras que se buscaban caían en los siguientes rubros: 9/

- 1) Población total y población económicamente activa (por actividades según ingresos semanales).
- 2) Cifras de la actividad económica del país.
- 3) Índices de precios (al por mayor y al por menor)
- 4) Impuestos
- 5) Costo de vida diario
- 6) Producción cafetalera
- 7) Empleo y desempleo

Adicionalmente, se calculaba mensualmente, el costo de una "Dieta Diaria Mínima", cuyo contenido era indicado por el Ministerio de Salubridad Pública, para alimentar a una familia promedio estimada en cinco miembros, bajo condiciones de vida urbanas y con un patrón de consumo correspondiente a ingresos medio y bajo. 10/

En 1970, la Oficina de Salarios padecía de una incapacidad técnica para elaborar un cuadro integral y

congruente, de las condiciones de vida de los asalariados. En realidad, la Oficina le entregaba a los representantes en el Consejo Nacional de Salarios, un pastiche de impresiones subjetivas y de datos no concatenados, que debían servir de base para determinar la fijación de salarios. 11/ Además, del listado de los 7 rubros antes indicados, igual que la gran mayoría de las fuentes de información citadas, se desglosa que prevalecía, en el análisis y la valorización de la realidad social, un enfoque predominantemente economicista, concordante con el trato tradicional a los salarios como un factor de la producción. 12/

Los votos salvados de los representantes laborales, debido a consideraciones de orden metodológico, eran entonces plenamente justificados. La inoperancia de la Oficina de Salarios, como departamento técnico que debía ser, inclinaba la balanza de las negociaciones en el Consejo, a favor del criterio patronal.

La falta de datos obtenidos independientemente por la Oficina de Salarios forzaba el uso de las cámaras patronales como fuentes primarias de información sobre la producción y los salarios vigentes, ya que eran ellas las que disponían de recursos para llevar estadísticas en forma sistemática, y con una sola óptica ideológica.

No era así el caso de los sindicatos y federaciones sindicales de trabajadores, que representaban un abnico ideológico amplio, como era natural, ya que la condición de asalariado no denota una clase social específica; más bien, atraviesa varias clases sociales. Por lo tanto, había una disparidad en la recolección de datos sobre las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados, no sólo por la diversidad de enfoques, sino también por la diferencia en grados de financiación y de organización para esos propósitos entre las diversas agrupaciones sindicales.

Los intereses patronales estaban representados no sólo en las cámaras respectivas, sino en la prensa y en todo el andamiaje institucional e ideológico de una sociedad capitalista.

En cambio, los intereses de los asalariados no tenían canales debidamente integrados para su movilización y expresión, debido a su propia heterogeneidad de clase y al desarrollo sindical que era, en general, desarticulado, disperso y disparejo. Su capacidad de ejercer presión sobre los representantes estatales, tanto en el mismo Consejo como ante el propio Ministerio de Trabajo, estaba en relación directa al grado de conciencia y organización de cada grupo específico

de trabajadores, y al acceso al poder estatal que ese grupo en particular tuviera, para obtener consideraciones especiales a su caso, ya fuera dentro de una empresa, o una actividad, o un renglón ocupacional. 13/

El ejemplo histórico por excelencia de la forma desigual en que evolucionaron los salarios mínimos en Costa Rica. (a pesar de la disposición constitucional de "igual salarios para igual trabajo"), es la disparidad creciente entre los salarios agrícolas para el peón cafetalero y el peón bananero: los primeros pasaron de ₡6.90 diarios en 1950 a ₡12.90 diarios en 1973, mientras los segundos pasaron de ₡8.80 a ₡20.80 en igual período. La explicación causal de la diferencia se encuentra en la capacidad negociadora de los dos grupos de trabajadores derivada de un desarrollo sindical muy distinto.

Esta situación general ponía al Ministro de Trabajo y a los representantes estatales en el Consejo Nacional de Salarios, en una posición subjetiva al entrar a determinar las necesidades de los asalariados, ya no sólo por la escasez de un cuerpo de datos consolidados y confiables, sino también por la necesidad de responder a disparidades heredadas históricamente, como el caso de los peones agrícolas, o a apelaciones

y reivindicaciones elevadas al conocimiento del Poder Ejecutivo que cobraban importancia circunstancial. En Costa Rica, en donde las relaciones políticas son altamente personalizadas, existe entre los gobernantes una gran sensibilidad a estas últimas instancias.

Entonces, el concepto mismo de una política nacional de salarios que utiliza el mecanismo de la fijación de salarios mínimos como un medio de "fomentar la justa distribución de la riqueza", queda invalidado al entrar en juego las reglas del clientelismo político. 14/ Lo que se desdibujaba en el período bajo estudio era una política "pasiva", en el sentido de que era un conjunto de medidas que se fueron tomando a través del tiempo, y que fueron asumiendo la forma que le dieran las presiones de los diversos sectores. El mismo procedimiento establecido para elaborar una postura frente a salarios la encapsulaba dentro de la coyuntura política o político-electoral.

3. Llama la atención, sobre todo a la luz de lo arriba apuntado, que en el plano formal, el Consejo Nacional de Salarios fue dotado de una gran autonomía con respecto al mismo Poder Ejecutivo. Su libertad de acción queda consagrada en el Artículo 3° de la Ley 832 que la creó:

El Consejo Nacional de Salarios estará adscrito al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, pero en el ejercicio de sus funciones gozará de independencia siendo sus directores responsables de las actuaciones del mismo.

Las resoluciones del Consejo son sometidas al Ejecutivo, representado en el Ministro de Trabajo, para obtener de éste las observaciones del caso. El Consejo no está obligado a acatar las sugerencias o apelaciones del Ministro; puede simplemente confirmar su resolución original, y el Ministro sí debe entonces aceptarlas en firme y proceder a emitir el Decreto Ejecutivo correspondiente para darle vigencia a la nueva fijación salarial. 15/ Pero el Ministro tiene gran fuerza en sus representantes.

El Consejo Nacional de Salarios es, entonces, un órgano legislativo insertado en la rama ejecutiva por medio del Ministerio de Trabajo. De ahí el gran poder que la ley le otorga al titular de la cartera, y por intermedio de él, al Presidente de la República, en materia salarial, sobre todo en vista de la correlación de fuerzas en la votación en el seno del Consejo, al que ya hemos aludido, en la que los representantes estatales generalmente desempatan, y por lo tanto deciden, los resultados.

El Consejo es, por lo tanto, y dadas las circunstan-

cias políticas propicias, un arma de primer orden para forzar la elaboración de una política salarial, sobreponiéndose la voluntad del Estado a la de cualquiera de las otras partes.

Pero esta facultad institucional topa con el serio obstáculo de que, a la hora de la aplicación del salario mínimo legal en el seno de la empresa, el Consejo no tiene competencia para vigilar la ejecución de sus resoluciones. Esta función queda a cargo de la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo, cuyo cuerpo de inspectores ha sido tradicionalmente insuficiente en número para cumplir siquiera con una labor simbólica. El trámite judicial, subsiguiente a una denuncia de incumplimiento de la ley, es engorroso. Finalmente, en el caso de que se falle a favor del trabajador, las sanciones impuestas al patrono son irrisorias. 16/

4. Volviendo a los obstáculos metodológicos que afronta el Poder Ejecutivo al usar el mecanismo existente para la fijación de salarios mínimos, nos encontramos con un entramamiento numérico.

Es enorme el número de renglones ocupacionales a los cuales se les debe fijar un salario mínimo específico.

Este es un fenómeno que se heredó con la creación del Consejo Nacional de Salarios. Hubo varios intentos de simplificar la nómina, en 1954, 1960 y 1964, reduciendo renglones, como se podrá observar en el cuadro siguiente. El problema de renglones supernumerarios no se solucionó en el período 1970-1974, ni durante el gobierno siguiente, de 1974 a 1978, también bajo el Partido Liberación Nacional.

<u>Período de cada fijación de salarios</u>	<u>N° de renglones ocupacionales</u>
1950-1952	1.145
1952-1954	1.145
1954-1956	324
1956-1958	326
1958-1960	581
1960-1962	414
1962-1964	468
1964-1966	358
1966-1968	361
1968-1970	371
1970-1972	380
1972-1974	391
1974: abril a diciembre	415
1975	417
1976	419
1977	443
1978	443

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,
Oficina de Salarios.

Las actividades económicas para las cuales se fijan los salarios son divididas en sólo 9 categorías: Agricultura; Explotación de Minas y Canteras; Industrias Manufactureras y de Transformación; Construcción; Electricidad; Comercio; Transportes, Almacenes y Comunicaciones; Servicios; Genéricos (las profesiones).

Las clasificaciones ocupacionales llevan la nomenclatura y el sistema de clasificación de la Organización Internacional del Trabajo.

Los problemas derivados de este sistema son varios:

- Ha habido una falta de actualización de los títulos ocupacionales, los cuales se han ido desfasando en relación con la realidad tecnológica en las plantas industriales, como ha sucedido, por ejemplo en las ramas de imprenta y maquila.
- El elevado número de categorías ocupacionales entraña la determinación de una política salarial general en el seno del Consejo Nacional de Salarios, ya que gran parte del trabajo se dedica a deliberaciones sobre salarios para cada categoría individual.
- Al existir un elevado número de renglones ocupacionales dentro de cada actividad económica, se borran las diferencias entre los diversos grados de califi

cación de los asalariados, y se pierde la relación entre salario y calificación (que incluye responsabilidad y autoridad en el puesto) en la estructura jerárquica ocupacional. Como en Costa Rica, hay grandes sectores de asalariados, sobre todo urbanos, que perciben un salario superior al mínimo fijado para su grado ocupacional, a menudo sucede que el salario real percibido por un trabajador equivalga al salario mínimo fijado para su superior inmediato. 17/

Al obfuscar las diferenciaciones salariales entre las ocupaciones, se entraba el juego de la oferta y la demanda que se supone debe regir en un mercado de empleo, basado en incentivos y recompensas correspondientes al nivel de capacitación y antigüedad.

5. Por último, el sistema de fijaciones de salarios mínimos legales tiene importancia como instrumento político del Estado, por su aplicación real entre la población trabajadora costarricense.

En 1973, la población total del país era de 1.871.780, 18/ con una población económicamente activa de 585.313, 19/ de los cuales 430.162, 20/ eran asalariados, o sea un 75.3% de la P.E.A.

El alcance de la ley que creó el Consejo Nacional de Salarios y el sistema de fijación de salarios mínimos, se limitó al ámbito de la empresa privada, que empleaba en 1950, al 93.8% de los asalariados del país; aún en 1973, el sector privado absorbía al 84.0% de los asalariados. 21/ Por lo tanto, el salario mínimo tenía aplicación legal directa sobre más de la mitad de la fuerza de trabajo del país.

Pero no sólo por su aplicación directa tiene importancia el salario mínimo. También influye sobre los salarios devengados por los trabajadores del sector público, amparados al Servicio Civil, que no están contemplados en la Ley de Salarios, igual que los trabajadores de las instituciones autónomas, cada una de las cuales tiene su propio régimen de salarios, acordado en convenciones colectivas. Los salarios pagados en el sector público, aunque no fijados por el mismo mecanismo, no pueden ser inferiores a los mínimos legales, ya que deben ser revisados en ese sentido anualmente, al elaborarse los presupuestos respectivos de las instituciones. 22/ De tal manera, el salario mínimo legal forma un piso bajo el cual no se puede remunerar, legalmente, el trabajo en el sector público, igual que en el privado.

Más allá de formar ese piso salarial, la acción del Estado en la configuración de una política general de salarios, se dificulta con la gran heterogeneidad entre los diversos regímenes salariales del sector público.

"Según informes de la Dirección General de Servicio Civil, el 78 por ciento de las instituciones posee escala salarial; el número de pasos de aumento oscila entre 3 y 20; el número de categorías ocupacionales varía entre 15 y 119; los aumentos anuales fluctúan entre un 2 y un 20 por ciento; cerca del 56 por ciento de las instituciones ofrecen salarios en especie; finalmente, la jornada de trabajo y el sistema de vacaciones manifiestan importantes variaciones. Lo anterior verifica la no existencia dentro del sector público de un sistema salarial uniforme, lo cual limita seriamente la efectividad de la política de remuneraciones".23/

Los salarios en el sector público a su vez afectan los salarios del sector privado. Esto se debe a la importancia numérica de los empleados públicos dentro de la fuerza de trabajo nacional, importancia que tuvo ascendencia a través de los años, a partir de 1950, como demuestra el siguiente cuadro:

COSTA RICA
EMPLEOS POR SECTOR INSTITUCIONAL

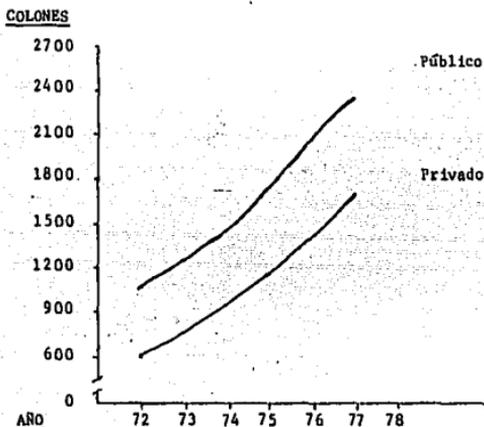
	1950	1973	<u>Tasa de crecimiento anual</u>
			1950 - 1973
TOTAL	279.953	544.776	2.9
Sector Privado	262.719	457.871	2.4
Sector Público	17.234	86.905	7.3
Gob. Central	14.564	40.362	4.5
Inst. Autónomas	2.670	46.543	13.2

FUENTE: E.Lederman, P. Torales, J.D. Trejos, "Trabajo y Empleo", COSTA RICA CONTEMPORANEA, Tomo II, p. 140.

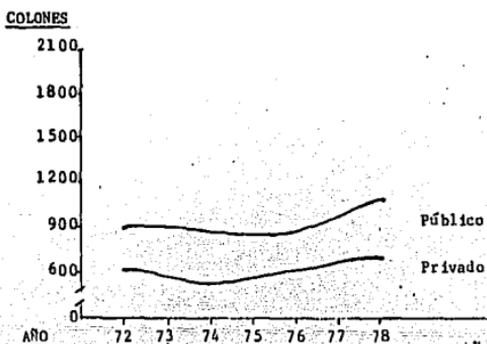
A la importancia numérica de los trabajadores del sector público, hay que agregar la importancia cualitativa que le da la composición ocupacional del sector público, en que hay un mayor número de profesionales, técnicos y egresados, que en el sector privado, en el cual prevalecen los obreros calificados, semi-calificados y no calificados. Es en el sector público en donde la actividad sindical cobró el mayor auge, con una tasa de sindicalización muy superior a la del sector privado: 38% comparado con un 10%, en 1976. 24/

El mayor número de empleados calificados y la mayor tasa de sindicalización, parecieran ser dos explicaciones del diferencial en los salarios medios pagados en el sector privado y en el sector público, como se observa para el período 1972-1978, en los gráficos correspondientes:

COSTA RICA:
SALARIO PROMEDIO NOMINAL DE LA
POBLACION ASALARIADA ASEGURADA
SEGUN SECTOR INSTITUCIONAL
1972 - 1978
 (Colones de 1970 por mes)



SALARIO PROMEDIO REAL DE LA
POBLACION ASALARIADA ASEGURADA
SEGUN SECTOR INSTITUCIONAL
1972 - 1978
 (Colones de 1970 por mes)



FUENTE: En base a datos de J.M. Villasuso, J.D. Trejos, "Evolución creciente en la estructura salarial en Costa Rica", Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, Documentos de Trabajo, N°32, pp.69-70.

Otra explicación de la superioridad de los salarios pagados en el sector público en relación con el privado, se encuentra en la disgregación del sector público en sus dos componentes salariales: el Gobierno Central y las instituciones autónomas -el primero regido por las disposiciones de la Ley de Salarios y Administración, 25/ el segundo regido por convenciones colectivas específicas para cada institución.

Los salarios en el Gobierno Central son regulados por una escala contenida en las regulaciones del empleo público, aplicadas por ley, que cubren al Poder Ejecutivo y otras administraciones, igual que las escalas especiales que amparan en forma específica otras ramas del aparato estatal, tales como la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Supremo de Elecciones. 26/ Este sistema de escalas "consta esencialmente de la determinación de sueldos base y aumentos periódicos (o 'pasos') por categorías, y de una serie de reglas para su aplicación". 27/

Además del sistema de escala, existe el mecanismo provisto por el Artículo 11 de la Ley de Salarios, obligando al Gobierno "a conceder un aumento general de salarios, conocido como revaloración, cada vez que el Índice de Precios para el consumidor de Ingreso Medio y

Bajo del Area Metropolitana aumenta en más de un 4 por ciento en el año". 28/

Al imponerse un criterio técnico para la determinación de salarios sobre una escala, se liberan éstos, en gran parte, de los efectos del compadrazgo político que predominaba previo al establecimiento del Régimen del Servicio Civil, y también se tienden a liberar los salarios medios de la ley de la oferta y la demanda, en todo el ámbito nacional, ya que se tienden a estandarizar los salarios con respecto al cargo correspondiente.

En este aspecto, el Estado, por medio de su política salarial interna para el sector público, presiona al sector privado a hacer cumplir el principio de "salario igual para trabajo igual", máxime cuando no es sólo en el Gobierno Central, sino también en la mayoría de las instituciones autónomas que se utilizan escalas muy similares en la determinación de sueldos base, ligadas a la clasificación de puestos del Servicio Civil. 29/

En contraste con los trabajadores del Gobierno Central, los de las instituciones autónomas tienen la ventaja, en su busca de mejoras salariales, que les brinda la flexibilidad presupuestaria de esas instituciones, derivada de su autonomía administrativa con respecto al Go-

bierno. Las instituciones pueden aumentar sus ingresos vía alzas en los cobros de sus servicios a la comunidad, alternativa que le está vedada al Gobierno Central cuyos ingresos están delimitados por el presupuesto correspondiente. 30/

En consecuencia, los salarios pagados por las instituciones autónomas suelen ser superiores a los del Gobierno Central, e inclusive superiores a los del sector privado, como demuestra el cuadro siguiente, correspondiente al año 1975:

COSTA RICA

INDICE DE SALARIOS NOMINALES PROMEDIOS-1975

(Base: Julio de 1971 = 100)

Sector Privado	196.4
Sector Gobierno Central	189.5
Sector Entes Autónomas	219.8

FUENTE: PREALC, SALARIOS, PRECIOS y EMPLEO EN COYUNTURAS DE CRISIS EXTERNA, COSTA RICA 1973-1975, Santiago de Chile, 1979, p. 54.

Esto constituye una fuente de presión al alza sobre los salarios, originada en el sector público, con repercusión en el sector privado. En efecto, los salarios medios pagados en el sector público, señalan un

"techo" para el reajuste de los salarios superiores al mínimo, pagados en el sector privado. 31/

En este punto de los salarios medios, el salario mínimo legal no demuestra, en las estadísticas, haber afectado en forma directa y determinante, los salarios medios en el sector privado. Más bien, se observa una evolución bastante independiente, ya que "los sectores productivos privados normalmente aplican su propia política de ingresos, de manera más o menos independiente de la fijación oficial de salarios mínimos y más bien de acuerdo a la evolución de los mercados de trabajo". 32/ Es decir, los salarios medios fijan, tanto en el sector privado como en el público, entre un "techo" superior pagado en el sector público, y un "piso" inferior pagado en el sector privado, guardando una relación entre los diversos grados señalada por el sistema de escalas del sector público, pero no atados a los movimientos en las fijaciones de salarios mínimos.

En vista de todas las circunstancias que hemos explorado aquí, alrededor de la fijación y del pago del salario mínimo en el país, cabe preguntarse cuál es la aplicación real del salario mínimo. Los estudios muestran que, en términos globales, los asalariados en el sector servicios y en las industrias grandes, perciben un salario su

terior al mínimo legal, excepto en los primeros meses de contratación (de "enganche"); los asalariados de la gran mayoría de las empresas agrícolas y agropecuarias, de artesanía y de pequeña industria, perciben un salario inferior al mínimo; de hecho, el salario mínimo legal es percibido predominantemente sólo en el sector comercial y en la mediana industria. 33/ Aunque no haya una clasificación de los asalariados por salarios realmente pagados, "datos del Centro de Población de 1973 permiten estimar que cerca del 32 por ciento de los asalariados, trabajando más de 40 horas semanales percibían un salario inferior al mínimo legal, y que el 62 por ciento de estos trabajadores residían en la zona rural". 34/

Lamentablemente, no existe un sistema de compilación de datos sobre el pago real del salario mínimo legal. Únicamente se recauda la declaración de los patronos para efectos de cancelación de cuotas al Seguro Social. No existe tampoco, por parte del Seguro Social, o del Ministerio de Trabajo, un sistema de comprobación metódica, periódica, y completa, para comprobar la declaración de los patronos. El sistema de comprobación es esporádico (tipo "random" o "spot checking").

Sin embargo, los datos arriba indicados no dan pie para mucho optimismo en cuanto al cumplimiento de ley.

B. Las leyes laborales y los trabajadores:

Para obtener un cuadro completo de la manera en que el Estado costarricense injiere en el campo salarial, debemos preguntarnos cómo responden sus instituciones a las gestiones reivindicatorias de los trabajadores.

Debe anotarse la estrecha relación que existe entre los conflictos laborales y el tema de este trabajo - los salarios. Mientras que en las empresas de menor tamaño, las reivindicaciones de los trabajadores tienden a ser más economicistas, es decir, restringidas a la demanda del aumento salarial, en las empresas de mayor tamaño (ésto incluiría a las instituciones del Estado), las reivindicaciones amplían el horizonte de la lucha, para entrar en demandas por la libertad sindical. 35/ Pero las peticiones de los trabajadores, en todos los conflictos, tienen un contenido salarial.

Nuestro interés en este acápite, no es el estudio de los conflictos económicos y sociales, ni del movimiento obrero, en Costa Rica. Más bien, quisiéramos únicamente indicar en breve algunos de los obstáculos más importantes que se les presentan a los trabajadores al enfrentar el sistema jurídico costarricense.

La legislación otorga los tres principales instrumentos de lucha de los trabajadores: el derecho a la sindicalización, a la huelga y a la convención colectiva (Artículos 60, 61 y 62, respectivamente, de la Constitución Política).

Pero la reglamentación legal y la jurisprudencia entorpecen, y a veces hasta obstaculizan completamente, el ejercicio de esos derechos. Haremos a continuación una enumeración de los principales escollos con que se encuentran los trabajadores, a la hora de tomar acción organizada y llevar sus quejas a las diversas instancias estatales.

Si los trabajadores dirigen sus esfuerzos hacia la solución a un conflicto económico y social por la vía del arreglo directo con sus patronos, forman un Consejo o Comité Permanente, encargado de representarlos ante los patronos (Artículos 497 del Código de Trabajo). Aquí se encuentran con el primer obstáculo a la lucha reivindicatoria: los sindicatos no tienen titularidad en esos Consejos.

Una particularidad esencial de este procedimiento de arreglo directo consiste en el hecho de que, los sindicatos costarricenses NO SON TITULARES del derecho a integrar (los Consejos Permanentes). (...)

De tal suerte que, quienes tienen el derecho a integrar tales Consejos, son "los trabajadores...", en general; es decir, desorganizados. En este sentido, podríamos decir que el arreglo directo, aparece como un procedimiento de solución de conflictos con carácter anti-sindical. 36/

La falta de titularidad para los sindicatos no se limita al arreglo directo; también se encuentra en las demás instancias de resolución de un conflicto colectivo, como son la conciliación judicial

y el arbitraje, y en el principal medio de presión, que es la huelga:

Esto es un trazo general en nuestro ordenamiento jurídico laboral, ya que, los sindicatos tan poco son titulares del derecho a presentar un conflicto colectivo, ni titulares del derecho a demandar la calificación de la huelga, ni titulares del derecho a someter el conflicto colectivo económico y social al procedimiento de arbitraje. 37/

Adicionalmente, durante el período de negociación de un arreglo directo, los delegados de los trabajadores pueden ser despedidos en cualquier momento de su trabajo; los patronos pueden gratuitamente negarse a negociar; y, finalmente, es prohibida la huelga, como medio de presión para acelerar una negociación que se prolonga indefinidamente. 38/ El arreglo directo, entonces, es una vía poco deseable desde el punto de vista de los trabajadores, para resolver un conflicto laboral, a pesar de que debería ser la manera más fácil y expedita por ser directa entre las partes.

Si los trabajadores optaran por levantar un pliego de peticiones y someterlo a los juzgados de trabajo, también encontrarán este camino, conocido como la conciliación judicial, atravesado de una serie de procedimientos que puede prolongarse casi indefinidamente. 39/

En el período 1970-1974, el Ministerio de Trabajo puso en práctica una política aperturista hacia el sindicalismo. Para compensar la rigidez de la ley, dio impulso a la convención colectiva, o contrato colectivo, mientras se elaboraba y tramitaba un proyecto de reformas al Código de Trabajo que necesitaría seguir un largo proceso antes de convertirse en ley.

El Código de Trabajo define la convención colectiva, en su Artículo 54, como:

...la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste.

La convención colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte. 40/

Al tener fuerza de ley el contrato colectivo (o convención colectiva, como es más comúnmente conocida en Costa Rica), se puede incluir dentro de sus términos, la titularidad de un sindicato, estableciéndose así el precedente legal para toda futura negociación.

El eminente laboralista mexicano, Mario de la Cueva, escribe sobre las virtudes del contrato colectivo:

La función del contrato colectivo de trabajo es triple: es fuente de derecho, con plena validez y obligatoriedad. Por otra parte, sirve el contrato colectivo, para concretizar los mandatos del derecho del trabajo, las normas jurídicas son generalmente abstractas y se hacen concretas en el contrato colectivo. Finalmente, tiene el contrato colectivo como misión, mejorar, en beneficio de los trabajadores, el derecho legislado y significa enorme ventaja: es vehículo de progreso para la clase trabajadora y salva la lentitud de la ley. 41/

Agregaríamos a esto, que la convención colectiva, al contener disposiciones más avanzadas que la legislación existente, genera presión sobre la legislación a través del tiempo, tendiente a que ésta se actualice.

Teóricamente, entonces, la convención colectiva es un instrumento de primer orden para hacer prevalecer los derechos de los trabajadores en una situación de deficiente reglamentación como es el sistema legal costarricense.

En la práctica también, la política alentadora del gobierno dio resultados impresionantes, como se verá del cuadro correspondiente, hubo una marcada efervescencia en este campo, especialmente en los años 1971, 1972 y 1973, años en que el Ministerio de Trabajo se empeñó en fomentar la celebración de convenciones colectivas.

Desafortunadamente, también este es un marco jurídico que resulta inadecuado por cuanto, "de una parte, ha permitido la interpretación que niega el derecho de huelga a los trabajadores que han planteado una negociación y por la otra, no ofrece claridad en los

Actividad \ Años	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	TOTAL
Portuaria							1	1
Educación							1	1
Administrativa							1	1
Construcción		1				1		2
Bancaria		1	1	1		1		4
Transporte	1			2	2	5	2	12
Hospitalaria			1	2		1		4
Servicios Eléctricos					1	1		2
Municipal			1	1	1		1	4
Agrícola		1		6	17	13	3	40
Industrial	1	2	1	3	6	6	6	25
Maderera				1				1
Total Convenciones	2	5	4	16	27	28	15	97

Convenciones Colectivas por años y actividades

(Período 1968 - 1974)

FUENTE: CONVENCIONES COLECTIVAS CELEBRADAS EN COSTA RICA (1968-1974), Instituto de Derecho Social, Universidad de Costa Rica, mayo de 1976, Cuadro #2.

procedimientos ni marca las pautas de lo que debe ser el contenido de una moderna negociación colectiva". 42/

Estas limitaciones son superables únicamente por medio de la legislación, lo cual no se logró en el período 1970-1974, por falta de una adecuada correlación de fuerzas entre patronos y sindicatos. La lucha sindical en ese período no se dirigió en forma articulada y puntual hacia el apoyo a las reformas al Código de Trabajo presentadas por el Ministerio de Trabajo. 43/

En este tema de las dificultades que afrontan los trabajadores cuando desean tomar una acción organizada, el punto quizá más notorio es el de la legalidad de la huelga. El Código de Trabajo dispone:

Artículo 368: No será permitida la huelga en los servicios públicos. Las diferencias que en éstos ocurran entre patronos y trabajadores, así como en todos los demás casos en que se prohíbe la huelga, se someterán obligatoriamente al conocimiento y resolución de los Tribunales de Trabajo.

Artículo 369: Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos:

- a) Todos los que los trabajadores del Estado (...)
- b) Los que desempeñen los trabajadores ocupados en la siembra, cultivo, atención o recolección de productos agrícolas, pecuarios o forestales, lo mismo que su elaboración, cuando de no realizarse su beneficio inmediato se deterioren dichos productos.
(...)

- c) Los que desempeñen los trabajadores de empresas de transporte ferroviario, marítimo y aéreo, los que desempeñen los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en el muelle y atracaderos, y los que desempeñen los trabajadores en viaje de cualquier otra empresa particular de transporte, mientras éste no termine.
- d) Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no puedan suspender sus servicios sin causar un daño grave e inmediato a la salud o a la economía pública, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado en las poblaciones; y
- e) Los que el Poder Ejecutivo declare así, en todo el territorio de la República o en parte de él una vez que la Asamblea Legislativa haya hecho uso de su facultad constitucional de suspender ciertas garantías individuales.

Artículos 370: La huelga ilegal termina, sin responsabilidad para el patrono, con los contratos de trabajo celebrados por los huelguistas; quedan a salvo sanciones de orden represivo que en contra de éstos lleguen a declarar los Tribunales Comunes.

Sin embargo, en los nuevos contratos que celebre el patrono no podrán estipularse condiciones inferiores a las que, en cada caso, regían antes de declararse la huelga ilegal. 44/

Es claro que en Costa Rica, país agrícola y con un aparato estatal en pleno crecimiento, esta prohibición afecta a los dos sectores más grandes de la población trabajadora.

Para que una huelga sea declarada legal, deberán haberse agotado los procedimientos de conciliación (Artículo 366 del Código de Trabajo). Aquí radica quizá el mayor impedimento al ejercicio del derecho de huelga (aparte de que los procedimientos de conciliación suelen

eternizarse, como hemos ya mencionado). A los trabajadores se les priva del uso racional del medio de presión, que es la huelga, para obtener un arreglo; PRIMERO tienen que fracasar en su intento por llegar a una conciliación con los patronos, para LUEGO recurrir a la huelga, cuando lo lógico sería lo contrario.

El Código de Trabajo costarricense (Artículo 500) confunde la huelga y el paro con el conflicto económico y social propiamente dicho. La huelga y el paro, al igual que el boicot, son MEDIOS DE PRESION que las partes sociales pueden utilizar para tratar de obligar a la contraria a ceder en beneficio de las reivindicaciones profesionales presentadas por la otra parte. Mientras que el conflicto propiamente dicho, nace de la discrepancia surgida entre las reivindicaciones profesionales que presentan los obreros y la negativa patronal, a satisfacerlas. (...)

La confusión del derecho costarricense (el autor se refiere al Artículo 500 del Código de Trabajo) tiene origen en el hecho de que, el agotamiento de la conciliación (medios de solución del conflicto) es requisito indispensable para que la huelga o el paro (medios de presión) puedan ser legalmente ejercidos. Así pues, en Costa Rica, cuando los trabajadores presentan el "conflicto colectivo" ante el Juez, DAN INICIO a la conciliación judicial, que es, EL PRIMER requisito para que la huelga, o el paro, sean legalmente ejercidos. 45/

En la práctica, la importancia de la legalidad de una huelga ha resultado relativa. Un ejemplo de esa relatividad fueron dos huelgas importantes que se dieron en el período 1970-1974.

En 1971, una huelga en la Compañía Bananera de Costa Rica, en Golfito (costa pacífica de Costa Rica), puso a prueba la política sindical del gobierno. Los sindicatos, Unión de Trabajadores de Golfito y el Sindicato de Trabajadores Bananeros Unidos Independientes, procedieron legalmente: levantaron un plesbicitico secreto, basado en las nóminas de las planillas, para cumplir con el requisito de una representación del 60% de los trabajadores (Artículo 366 del Código de Trabajo). Presentaron el pliego de peticiones. El Poder Ejecutivo reconoció públicamente al sindicato como representante de la mayoría de los trabajadores en la empresa. Se declaró la huelga, ante la obstinencia de la empresa. (Mientras se debatía, como es costumbre, sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga en los medios de comunicación. El Presidente Figueres declaró, "Huelga es huelga"; por lo tanto, había que atenderla).

Declarada legal la huelga, la fuerza pública fue concentrada en la zona de conflicto, pero puesta bajo la jurisdicción no del Ministerio de Seguridad Pública, sino del Ministerio de Trabajo.

Bajo esas condiciones, se procedió a una negociación entre las partes con mediación administrativa de hecho. La convención colectiva se firmó (26 de agosto de 1971). El gobierno había forzado a la empresa a reconocer los sindicatos. La lucha laboral había sido conducida dentro del contexto jurídico, porque la presencia estatal había sido cargada de una voluntad política que había encontrado eco en el movimiento sindical.

En contraste con esta huelga, hubo otra en 1972 que puso de manifiesto la vulnerabilidad de las instituciones públicas frente a las demandas de los profesionales. En la Caja Costarricense de Seguro Social, el sindicato médico pidió un aumento del 83% en sus salarios, calculando apoderarse de una parte de los recursos provenientes de un aumento en los ingresos de la Caja por concepto del rompimiento de los topes de cotización. Al topar con una negativa inicial por parte de la institución, declararon la huelga sin cumplir con los requisitos legales. La Caja, que nunca había celebrado una convención colectiva, no estaba obligada a negociar. Pero el alineamiento de altos funcionarios, médicos también, de la institución con los huelguistas, forzó la situación. Los médicos obtuvieron un aumento del 33% sobre los salarios, más cambios sustantivos en la calificación del sueldo base para efectos de aumentos futuros. El Estado, representado por el Presidente de la Junta Directiva, no contó con los votos necesarios para oponerse. La presión por falta de servicios médicos, era tremenda.

Aquí vemos que, a pesar de la ilegalidad, la inconstitucionalidad, el irrespeto al Código de Trabajo, etc., la fuerza negociadora de un sindicato se impuso sobre la de una institución estatal de servicio social.

Creemos haber dado algunos ejemplos ilustrativos de los límites efectivos y los matices que la realidad impone al ejercicio de los derechos de los trabajadores, al confrontarse la legislación con la jurisdicción.

prudencia y la práctica. En los dos casos citados, prevalecieron las condiciones políticas que rodearon el conflicto económico y social, sobre las consideraciones meramente legales. En Costa Rica, la tasa de sindicalización ha sido siempre baja: en 1973, era del 10% (con variantes entre las categorías ocupacionales). ^{46/} Los sindicatos rara vez tienen la fuerza para imponer condiciones políticas favorables a la defensa, no sólo de peticiones por mejoras salariales, sino de respeto a los derechos de los trabajadores.

No ha servido de garante de esos derechos, la ratificación de convenios de la Organización Internacional de Trabajo, especialmente los números 87 y 98 relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva, a pesar de las reiteradas solicitudes de los trabajadores en ese sentido. Por un lado, la implementación de la ratificación de esos convenios necesitaría de modificaciones correspondientes en la legislación nacional. ^{47/} Por otro lado, como hemos visto, la fuerza real del sindicato para negociar sus reivindicaciones es lo que determina el grado de concreción de una ratificación de convenio. ^{48/} Esto, no obstante que un convenio internacional ratificado, tiene "autoridad superior a las leyes" nacionales, según la Constitución Política (Artículo 7).

C. Conclusión

Al analizar el sistema de fijación de salarios mínimos por medio del Consejo Nacional de Salarios, vemos que la correlación de fuerzas en el interior del Consejo, su naturaleza, y el alcance legal de sus decisiones, son factores que habilitan al Estado para apropiarse la iniciativa en todos los niveles de la determinación de los salarios mínimos, y por extensión de todos los salarios pagados en el país.

Estamos aquí frente a una contradicción aparente, ya que las complicaciones metodológicas, técnicas y políticas en la formulación y consecución de una línea claramente demarcada, se conjugan para que se diluya la acción estatal justamente en el único campo en que tiene injerencia directa en los asuntos de salarios, como es la fijación de los salarios mínimos.

No obstante, es precisamente esa inoperancia del aparato estatal en la elaboración y en la implementación del pago efectivo de un salario mínimo legal verdaderamente adecuado para cumplir con el fin propuesto (asegurar una "existencia digna"...) lo que le da ventaja al sector patronal, incluyendo al Estado como patrono. No funciona en este campo de la acción estatal, la racionalidad explícita enunciada: el Estado garantiza la existencia

digna mínima y uniforme a todos los trabajadores, garantizando el pago de un salario mínimo legal. La incoherencia de la gestión estatal hace que impere otra racionalidad: la ley del más fuerte. Con ésto se anulan precisamente los fines que se perseguían con la injerencia estatal. El Estado es, de hecho, cómplice del más fuerte, que suele ser, en el caso costarricense, el sector patronal.

Se debe anotar, sin embargo, que el Consejo Nacional de Salarios, como híbrido institucional que es, entre ejecutivo y legislativo, es, a pesar de sus limitaciones, un instrumento útil para la implantación de medidas drásticas, cuando las circunstancias conducen la gestión gubernamental por esa vía, como veremos más adelante.

Con estas observaciones de carácter general en torno al tema de la fijación de salarios mínimos, pasamos ahora a analizar el comportamiento de la política salarial en el período 1970-1974, usándolo como punto de enfoque para entender la realidad costarricense de ese período.

NOTAS

1. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA (Título V: Derechos y Garantías Sociales; Artículo 57: Salario mínimo; fijación; principio de igualdad de salario), p. 166.
2. Ley N°832 del 4 de noviembre de 1949, publicada en La Gaceta N°252 del 8 de noviembre de 1949.
3. Decreto N°4176 TSS del 30 de setiembre de 1974, publicado en La Gaceta N°185 del 1° de octubre de 1974.
4. Ver las Actas del Consejo Nacional de Salarios.
5. Entrevista con el Presidente del Consejo Nacional de Salarios, período 1970-1974.
6. A manera de ejemplo, se cita el caso del voto salvado de los representantes laborales ante la resolución del Consejo Nacional de Salarios del 12 de noviembre de 1974: "Los aumentos acordados que en promedio si alcanzan un diez por ciento sobre los salarios mínimos actuales, son absolutamente insuficientes para llenar la brecha que el proceso inflacionario y los aumentos de los precios, han abierto entre el poder adquisitivo de los salarios y los precios de los bienes y servicios esenciales que requieran las familias de los trabajadores para satisfacer sus necesidades más apremiantes. Desgraciadamente, en Costa Rica es imposible fundamentar una argumentación de este tipo en estadísticas debidamente elaboradas e interpretadas; los propios organismos encargados de su elaboración así lo han manifestado". (Actas del Consejo Nacional de Salarios).
7. El Consejo Nacional de Salarios "no contaba ni con una secretaría técnica ni con la base estadística requerida para orientar una política salarial relativamente operacional". PREALC, SALARIOS, PRECIOS Y EMPLEO, p. 111.
8. Artículo 11 de la Ley N°832.
9. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Informe sobre el estado del sistema de salarios mínimos en Costa Rica", pp. 7-8.
10. Loc. cit.

11. En esto concuerdan el Ministro de Trabajo Danilo Jiménez Veiga, y el Presidente del Consejo Nacional de Salarios, C. R. Loria Quirós, del período 1970-1974 (en el ...).
12. El sistema trimestral de indagación sobre las condiciones sociales y económicas de la población, conocido como Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, fue instaurado por el Ministro de Trabajo en 1976.
13. Ejemplos puntuales de estos casos que recibieron atención especial en la determinación de los salarios mínimos fueron, en 1970, los auxiliares de enfermería en los hospitales y clínicas, los trabajadores misceláneos en los asilos de ancianos, los empleados de empresas de radioemisión y televisión, las empleadas domésticas, los saloneros, los contadores públicos y los auxiliares de contabilidad, y los telefonistas; en 1972, fueron los periodistas, los saloneros, de nuevo, y las tejedoras en las diversas fábricas de la industria textil. Ver las Cartas del Ministro de Trabajo al Consejo Nacional de Salarios, fechadas 18 de setiembre de 1970 (Oficio N°1234), y 31 de agosto de 1972 (Oficio N°1129), Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
14. Entrevista, Danilo Jiménez Veiga, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, 1970-1974.
15. Artículo 17 de la Ley N°832.
16. H. Lom., El Sistema y la Política de Salarios Mínimos en Costa Rica, p. 35.
17. PREALC, op. cit., pp. 55-56.
18. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. "La oferta laboral en Costa Rica en el período 1963-1981", p. 152.
19. Ibidem, p. 135.
20. La población asalariada se componía así:

Trabajadores por cuenta propia	95.352
Patronos	4.352
Trabajadores familiares	34.613
Trabs. buscan trabajo por la. vez	20.434

 Ibidem, p. 157.
21. Basado en datos de E. Lederman, etc., op. cit., p.140.

22. "Artículo 178 - Los salarios mínimos que se fijan conforme la ley registrarán desde la fecha de vigencia del Decreto respectivo para todos los trabajadores, con excepción de los que sirven al Estado, sus Instituciones y Corporaciones Municipales y cuya remuneración esté específicamente determinada en el correspondiente presupuesto público. Sin embargo, aquél y éstas harán anualmente, al elaborar sus respectivos presupuestos ordinarios, las rectificaciones necesarias al efecto de que ninguno de sus trabajadores devenga salario inferior al mínimo que le corresponde. (Así reformado por Ley N°3372 de 6 de agosto de 1964)". CODIGO DE TRABAJO, p. 67.
23. E. Lederman, P. Torales y J.D. Trejos, "Trabajo y Empleo", p. 177.
24. Aunque los datos obtenibles son de 1976, es tan marcada la diferencia de tasas de sindicalización entre el sector privado y el público, que podemos deducir que eran parecidos para el período 1970-1974. Agregar a esto que, también en 1976, el 58.4% de los trabajadores afiliados a sindicatos, trabajaban en el sector público, a pesar de que sólo el 20% de la Población Económicamente Activa se ubicara allí. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, LA POLITICA DE SALARIOS Y DE BENEFICIOS SOCIALES, p. 71.
25. M. Murillo, SOBRE EL EMPLEO PUBLICO EN COSTA RICA, p. 36.
26. Ley N°2166 del 9 de octubre de 1957, que contiene la escala de salarios "de aplicación más general". M. Murillo, Loc. cit.
27. Idem.
28. E. Lederman, etc., op. cit., p. 58.
29. G. García Huidobro, LA POLITICA DE INGRESOS EN ECONOMIAS HETEROGENEAS, p. 58.
30. PREALC, op. cit., p. 54.
31. G. García Huidobro, op. cit., p. 57.
32. Ibidem, p. 53.
33. Ibidem, p. rr.. Con esto concuerdan G. Zúñiga Chaves en LA COSTA RICA DE HOY: CRISIS Y POLITICA ECONOMICA (Tesis), pp. 239-240.
34. E. Lederman, etc., op. cit., p. 190, Nota 14. La cita continúa diciendo: "Por otra parte, estudios recientes muestran cómo los salarios ubicados en los estratos superiores, han tenido la capacidad de aumentar por encima de los aumentos decretados en los mínimos legales".

35. Herrera y Santos, "Existe una clase obrera industrial en Costa Rica?", pp. 138 y 146.
36. E. Alfaro, "Estudio sobre el arreglo directo y la conciliación judicial", p. 3, subrayado del autor.
37. Loc. cit.
38. Op. cit., p. 5.
39. Op. cit., p. 34.
40. CODIGO DE TRABAJO, p. 24.
41. M. de la Cueva, DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo II, p. 470.
42. Universidad de Costa Rica, CONVENIONES COLECTIVAS CELEBRADAS EN COSTA RICA, 1968-1974, p. 78. La convención colectiva de trabajo fue introducida a la Constitución Política como parte del capítulo Sección de "Garantías Sociales" (Sección III, Título III) bajo Artículo 57 de la Ley N° 24 del 2 de julio de 1943. En la Constitución Política promulgada en 1949, está bajo el Título V, Artículo 62.
43. Entrevista, D. Jiménez Veiga, Ministro de Trabajo, 1970-1973.
44. CODIGO DE TRABAJO, pp. 104.105.
45. E. Alfaro, op. cit., p. 1. Estos impedimentos legales para el ejercicio de la huelga son comunes en nuestros países. "Basta decir que en muchos países de América Latina los procedimientos previstos son sumamente minuciosos y responden quizá a cierto criterio legalista. La complejidad hace difícil la utilización de este recurso de la huelga legal, lo cual contribuye a que los trabajadores recurran a la acción directa al margen de la ley". G. Spyropoulos, op. cit., pp. 30-31.
46. Quevedo y Cuellar "Condicionantes del Desarrollo Sindical en Costa Rica", p. 70.
47. Ministerio de Trabajo, INFORME FINAL-COMISIONES COLECTIVAS - SECTOR INDUSTRIAL BANANERO, p. 112.
48. Esto lo confirma D. Jiménez V. (Ver Nota N° 43).

V. EL GOBIERNO DE 1970-1974: LA POLITICA SALARIAL

A. Las fijaciones salariales hasta 1973

En mayo de 1970 asumió el gobierno el Partido Liberación Nacional, con José Figueres como Presidente de la República. El Partido había ganado las elecciones con una mayoría del 54.8% en la votación de la papeleta presidencial, lo cual se consideraba un resultado muy favorable 1. En general, las elecciones de 1970 le brindaron al Partido un mandato electoral fuerte.

No obstante, todavía para la fijación de salarios mínimos de 1970, la primera que hizo el gobierno que estamos estudiando, se siguió con la inercia heredada del pasado, y se decretó un aumento diferenciado del 10% al 15%. Como hemos indicado, las circunstancias en que se fijaban los salarios mínimos para la empresa privada, como los demás salarios del país, no hacían propicia la implementación de una política general de salarios que rompiera con la rutinaria fijación establecida ya por tradición. En realidad, podemos decir que no se produjo tal formulación por parte del gobierno, en los primeros seis meses de la administración, previos a la primera fijación de octubre de 1970.

"El análisis de los aumentos generales en los salarios mínimos, confirma la hipótesis de que no existió una política de salarios mínimos crecientes sino una adaptación de tales mínimos a las circunstancias económicas y políticas del momento". 2/

Si esto fue así, las "circunstancias económicas y políticas del momento" de 1970, a las cuales se debía adaptar el salario mínimo, recibían una interpretación muy distinta por parte de los representantes estatales y patronales, a la que tenían los representantes laborales, dentro del Consejo Nacional de Salarios.

El voto de mayoría, emitido por los representantes estatales y patronales, se sustentó en que el Producto Interno Bruto había crecido en 10.45% en 1969, los precios de exportación del café, del cacao y de la carne habían aumentado, igual que la exportación de productos manufacturados; con estos indicios de mejoramiento de la economía, se podía considerar un aumento en los salarios mínimos que fluctuara entre un 8% y un 9%, con lo cual se restituiría el poder adquisitivo que gozaban los asalariados en 1968, fecha de la fijación anterior; esto porque los índices de precios al por menor desde 1968 hasta 1970 habían aumentado, para consumidores medios y obreros del área metropolitana, y para trabajadores de las diversas zonas agrícolas del país, entre un 3.39%

y un 15.42%. No obstante, se fijaba un aumento superior al necesario, para suplir con creces el poder adquisitivo perdido, y para aumentar la demanda sobre la producción industrial y agrícola. De esta manera, se esperaba contrarrestar la rigidez que se venía notando en la oferta de productos básicos y el aumento resultante en los precios "fuera de lo común", que auguraba un incipiente proceso inflacionario. Se alegaba, eso sí, la imposibilidad, aunque se manifestaba el deseo, de sobrepasar aún este aumento; ciertos signos en la economía nacional, tales como el déficit fiscal, la balanza comercial y la continuada tendencia a acrecentar las importaciones, rendían desaconsejable un aumento salarial mayor. 3/

Los representantes de los trabajadores, al emitir su voto salvado, contestaron con su propia versión de la realidad. Alegaron el error de usar como base del poder adquisitivo, los salarios prevalecientes en 1968, ya que los datos de la misma Oficina de Salarios de ese año indicaban que los salarios mínimos para la mayoría de los trabajadores agrícolas y los industriales no calificados, no habían llenado más que las necesidades alimenticias. En la evaluación del índice de precios para determinar los salarios mínimos de 1970, el estudio de los rubros de consumo desagregados demostraba que los nuevos aumentos salariales eran inferiores a los aumentos en los precios de los alimentos: estos últimos habían sido de 19.75% en la Meseta Central,

en que la mayoría de los aumentos salariales habían sido de un 12% a un 15%; en el Area Metropolitana de San José (la capital), el Índice de Precios para el Consumi-
dor de Ingresos Medio y Bajo había aumentado entre 1968 y 1970, en el rubro de los alimentos, un 12.88%, comparado con un aumento salarial en el mínimo de 12.5% para la mayoría de los trabajadores industriales. La misma mejoría económica general en el país, apuntaba a mejoras salariales sustancialmente mayores, las cuales no incidían en las tasas de importación, ya que ésta se hacía en rubros no ligados al consumo de los asalariados más bajos, como son los bienes de capital e insu-
mos. 4/

En 1972 los salarios mínimos vigentes para el siguiente período, 1972-1974, recibieron aumentos diferenciados entre un 7.5% y el 15%, lo cual significaba una reducción importante en los aumentos decretados a los salarios mínimos superiores. El Ministerio razonó esta de-
cisión señalando "la necesidad de una política prudente y cautelosa en la revisión de los salarios para las categorías inferiores con el propósito de ir cerrando la brecha entre los ingresos de quienes tienen salarios altos y aquellos trabajadores de menores salarios". 5/

La política de aumentos diferenciados, esta vez aún más marcada en sus extremos, representaba un reconocimiento

del proceso de concentración de ingresos que se estaba dando, en los estratos superiores de asalariados, con la política tradicional que se había seguido desde 1950, de salarios crecientes. Figueres escribió en 1973:

"Dentro de cada grupo necesitamos detener el crecimiento de los sueldos más altos, para dar tiempo que se acerquen los más bajos. En general, si se deja libre el juego de presiones, llega el momento en que las clases medias y profesionales siguen mejorando no a expensas de las de arriba, sino de las de abajo". 6/

Con esto se anunciaba ya la incapacidad del régimen de "cerrar la brecha", es decir, de contrarrestar los efectos de la concentración del ingreso, en un nivel de vida políticamente tolerable entre los estratos más bajos de la misma población asalariada. Se necesitaba imponer por la ley, una redistribución dentro del mismo abanico salarial, con una mayor contribución por parte de los salarios altos hacia los bajos, que lo hecho en la fijación anterior de 1970.

Además, se necesitaba un complemento al ingreso salarial que permitiera subir las entradas de los asalariados, sin tener que recurrir a una busca en los salarios. Dos años más tarde, a fines de 1974, el programa de Asignaciones Familiares se destinaría a llenar esta última necesidad. De momento, el Gobierno estimaba necesario im

plementar una contención salarial para combatir la inflación:

"En las condiciones de Costa Rica de 1971-1972, seguir simplemente subiendo salarios no sería más que seguir echando agua a la sopa. Si los negocios no dan rendimiento, cada alza de salarios provoca un alza de precios correspondiente". 7/

Un estudio 8/ de las deliberaciones y votaciones en el Consejo Nacional de Salarios, para los años 1962 y 1972, demuestra que hubo una preocupación por la relación entre salarios e inflación, entre los representantes gubernamentales y patronales, y un alineamiento de fuerzas entre estos dos sectores, marcadamente superior en 1972 que diez años atrás. Los representantes de los trabajadores, por su lado, manifestaron una aumentada preocupación por el alza en el costo de vida, fenómeno que por falta de información precisa, no podían probar aportando estadísticas confiables. Entre tanto, parece haber sido la misma expectativa de las asignaciones familiares que hizo políticamente posible el alza conservadora en los salarios mínimos decretados en 1972. Así lo enfocaba el gobierno justo anterior a la fijación:

"Recomendamos prudencia y cautela también, a fin de permitir sin grave y súbito trastorno para la economía, poner en práctica un instrumento de redistribución de ingresos rápido y eficaz, más adecuado a nuestro juicio, para cerrar la brecha existente, como es el régimen de Asignaciones Familiares, de gran trascendencia social". 9/

Podríamos decir que la fijación de salarios de 1972 marcó el punto de salida del largo período "normal" que empezó en 1950, en el que se practicó una política salarial de alzas moderadas.

En efecto, en 1972, apenas si empezaba a sentirse por primera vez, una inflación superior al bajo crecimiento de precios que había caracterizado la década anterior. En un año, la variación en el índice de precios subió de un 2.0% en 1971, a un 6.9%; luego se duplicó en 1973, y se volvió a duplicar en 1974.

COSTA RICA: Variaciones en índice de precios para el consumidor de ingreso medio y bajo del área metropolitana de San José (diciembre a diciembre)

<u>AÑO</u>	<u>VARIACION PORCENTUAL</u>
1971	2.0
1972	6.9
1973	15.9
1974	30.5
1975	20.5
1976	4.9
1977	5.2
1978	8.1

FUENTE: Carcanholo, op. cit., p. 338.

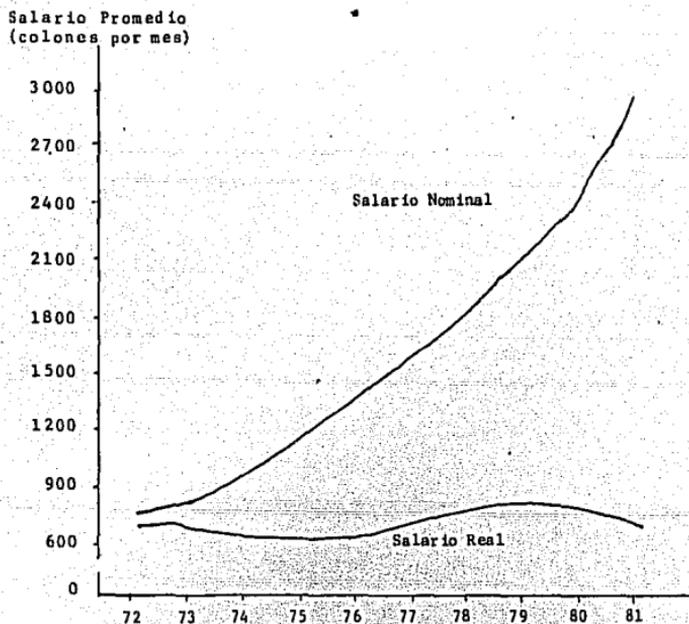
Este ascenso en los precios que se dio a partir de 1972, constituía una nueva experiencia en Costa Rica, ya que por primera vez, los salarios dejaron de crecer más rápidamente que los precios, y en 1973, los salarios disminuyeron su participación en el ingreso nacional disponible. "Es decir, el capital en su conjunto logró trasladar por medio del aumento de los precios buena parte del valor producido a sus arcas". 10/

El gráfico adjunto permite observar que, mientras los salarios mínimos nominales subieron constantemente, en forma acelerada a partir de 1973, los salarios reales tuvieron una evolución negativa a partir de ese año, para mejorar moderadamente entre 1976 y 1979, y volver a descender después.

La mayoría de los salarios fijados no estuvieron muy por encima del salario mínimo minimorum, de manera que el salario de subsistencia se escogió prácticamente para una gran cantidad de ocupaciones. Esto, a la vez, pone en duda que se haya tratado de fijar los salarios con miras a garantizar una 'existencia digna' a los trabajadores, como lo estipula la Constitución. 11/

B. La fijación salarial de abril de 1974

Estos desequilibrios que se produjeron a lo largo de 1973, forzaron al Consejo Nacional de Salarios, en marzo de 1974, y a instancias apresuradas del Poder Legislativo, 12/ y de la Presidencia de la República, 13/ a proceder a una fijación de los salarios mínimos que sería extemporánea,

EVOLUCION DEL SALARIO PROMEDIO REAL Y NOMINAL1972-1981

FUENTE: J.M. Villasuso, J.D. Trejos, "Evolución reciente en la estructura salarial en Costa Rica", p. 36.

porque se adelantó siete meses a la fecha acostumbrada para las fijaciones bienales, y extraordinaria, porque se acordaron reajustes aplicando un diferencial muy amplio entre renglones ocupacionales, que abarcaron desde un 10% hasta un 41% de aumento.

Esta fijación fue motivo de gran discordia dentro del Consejo, y las fuerzas se alinearon en una manera que no tenía precedentes. Los representantes estatales propusieron los montos porcentuales del alza, y los representantes laborales los respaldaron. La propuesta original, enviada por el propio Presidente Figueres, era de un aumento en el número inferior de un 57%, pero se terminó usando el 41% como base de discusión. 14/ Finalmente, los representantes estatales y laborales sometieron a votación la siguiente escala: 15/

REAJUSTE DE SALARIOS MINIMOS DE MARZO, 1974

PROPUESTA DE LOS REPRESENTANTES ESTATALES Y LABORALES

Salario mínimo por jornada

<u>ordinaria (en colones)</u>	<u>Mensual</u>	<u>% Aumento</u>
¢12.80 a 15.00	¢332.00 a 390.00	41%
¢15.05 a 17.50	¢391.30 a 455.00	35%
¢17.55 a 20.00	¢456.30 a 520.00	30%
¢20.05 a 25.00	¢521.30 a 650.00	25%
¢25.05 a 30.00	¢651.30 a 780.00	20%
¢30.05 a 35.00	¢781.30 a 910.00	15%
¢35.05 a 96.00	¢911.30 a 2.496.00	10%

Los representantes patronales proponían aumentos más moderados:

PROPUESTA DE LOS REPRESENTANTES PATRONALES

<u>Salario mínimo por jornada ordinaria (en colones)</u>	<u>Mensual</u>	<u>% Aumento</u>
¢12.90 a 14.60	330-380	30%
¢14.65 a 16.90	381-440	25%
¢16.95 a 28.85	441-750	22.5%
¢28.90 a 38.45	751-1000	20%
¢38.50 a 48.05	1.001-1250	17.5%
¢48.10 a 57.60	1.250-1500	15%
¢57.65 a 76.90	1.501-2000	10%

Sin embargo, fueron infructuosos los esfuerzos de los representantes patronales por hacer prevalecer esta escala, a pesar de que, al encontrarse sin aliados en la primera votación en el Consejo, se retiraron de la sala para obstaculizar la segunda vuelta de votos. El acuerdo final fue declarado en firme sin la presencia de los representantes patronales, hecho sin precedentes en el Consejo.

Las circunstancias económicas de inflación acelerada y repentina, apuntaban hacia la toma de medidas drásticas que aminoraran la pérdida súbita en el poder adquisitivo del salario. Debemos, sin embargo, tratar de expli-

caros las condiciones políticas imperantes que hicieron posible y necesaria la toma de esta iniciativa por parte del Poder Ejecutivo.

En Primer lugar, a partir de 1970, se denota un crecimiento en la actividad sindical, tanto en el sector privado como en el público, que no se había dado en el período 1950-1970. En esta nueva década de los 70 que recién se iniciaba, hubo un brote de formación de nuevos sindicatos, un aumento en el número de afiliados, y un mayor número de conflictos colectivos y de convenciones colectivas.

Este fenómeno ejerció presión sobre el gobierno para aliviar las tensiones sociales que estaban causando deterioro del salario real.

El nuevo dinamismo sindical se conjugó con una posición aperturista que había asumido el gobierno desde 1970 en materia sindical, permitiendo que la representación de los trabajadores en el Consejo Nacional de Salarios se diversificara por primera vez, e incluyera ya no sólo a la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD- de ideología social-demócrata), que hasta entonces había sido la única agrupación sindical representada en el Consejo, sino también a la Confederación General de Trabajadores (CGT-socialista revolucionaria), a la

Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTC-demócrata cristiana), y a la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP-Social-demócrata).

El aperturismo del gobierno coincidió con un cambio de política por parte de la CGT, que hasta entonces se había rehusado a participar en el Consejo Nacional de Salarios, por considerar que la lucha real por los salarios se daba en el ámbito puramente sindical, y en el lugar del trabajo, adscribiéndole poca importancia al salario mínimo oficial. 16/

Una vez que se decidieron a participar en el Consejo, los representantes de la CGT, impulsados por el acicate del abrupto descenso en el poder adquisitivo del salario experimentado en 1973, lograron consolidar un sólo bloque en el Consejo, conformado por las cuatro agrupaciones sindicales. El bloque acumuló la fuerza suficiente para romper con los precedentes y negociar una posición conjunta con los representantes gubernamentales, previo a las deliberaciones dentro del Consejo. El acuerdo tomado así fuera del consejo, hizo posible que no se cediera ante las demandas de los representantes patronales.

En segundo lugar, el Partido Liberación Nacional acababa de ganar las elecciones de febrero de 1974, rompien

do con la tradicional alternabilidad en que los partidos burgueses anti-liberacionistas habían compartido el Poder Ejecutivo desde 1951. En marzo de 1974, el partido oficial, a sólo dos meses de terminar el período gubernamental, estaba experimentando, en lugar del acostumbrado declive de finales de gobierno, un repunte que le había dado la reciente victoria electoral y la perspectiva de la continuidad en el poder.

Esto le prestó al gobierno saliente, y específicamente al Presidente Figueres, un extraordinario ímpetu para intervenir directamente en materia salarial. De este modo, el descontento en los sectores empresariales se podría dirigir contra el gobierno saliente, dejándole al nuevo gobierno que entraba, en mayo de 1974, del mismo Partido Liberación Nacional, y presidido por Daniel Oduber, el problema de los salarios mínimos momentáneamente resuelto.

C. El cambio de periodicidad:

Los representantes laborales consideraban la fijación de abril de 1974 como una victoria "puente", ya que se esperaba obtener compensación adicional, para encarar el proceso inflacionario, en parte por medio del complemento salarial que serían las Asignaciones Familiares, pero sobre todo por medio de una nueva alza salarial que

debía fijarse, como de costumbre, en setiembre-octubre del mismo año.

Toparían con una gran desilusión cuando, seis meses más tarde, ya bajo el gobierno del Partido Liberación Nacional, presidido por Daniel Oduber, la resolución 17/ del Consejo Nacional de Salarios se emitió en el sentido de prorrogar la escala ya aprobada en marzo, dándole vigencia hasta el 31 de diciembre de 1974. Una nueva resolución, 18/ aprobada en noviembre de 1974, dispuso que, a partir del 31 de diciembre de 1974, regiría un aumento entre el 9% y el 11% sobre los salarios mínimos que se habían establecido en marzo. La resolución fue acordada con el acostumbrado patrón de votación, o sea, con el voto salvado de los representantes laborales, quienes protestaron por la insuficiencia de los aumentos en relación con el costo de vida, y pidieron reajustes en una escala del 10% al 30%. 19/

Esta última resolución de noviembre de 1974, tomada ya bajo el nuevo gobierno liberacionista presidido por Daniel Oduber, marcaría un cambio en la periodicidad de las fijaciones, que pasaron a ser anuales en lugar de bienales, a iniciativa del Poder Ejecutivo. Este alegó, para defender la propuesta del cambio, razones de orden administrativo y burocrático:

"El término de un año parece adecuarse a una serie de circunstancias enmarcadas dentro de nuestra economía, tales como los presupuestos del sector público, y los del sector privado, por lo que consideramos lógica esta medida". 20/

Creemos más bien que el cambio en la periodicidad para la fijación de salarios mínimos obedeció a la necesidad de hacerle frente a una situación de inestabilidad creciente causada por la inflación, para lo cual se imponía una mayor flexibilidad en los reajustes salariales.

Esto se constata en una publicación del mismo Ministerio de Trabajo, dos años más tarde, en que se explica: "El cambio de fijación fue realizado para responder a la necesidad de dar reajustes más seguidos frente a la emergencia de la inflación". 21/

En todo caso, la nueva periodicidad anual para la fijación de los salarios redundó en incrementos bastante mayores, en términos nominales, para el período 1974-1978, que para el período anterior, si se hace la comparación en base a reajustes bienales:

COSTA RICA:AUMENTOS PORCENTUALES DE SALARIOS MINIMOS LEGALES, 1970-1978

<u>Periodo</u>	<u>Aumento porcentual s/ salario anterior</u>
Sistema fijaciones bienales:	
Bienio 1970-1972	10 %-15%
Bienio 1972-1974	7.5%-15%
Abril, 1974-diciembre, 1974	10 %-41%
Sistema fijaciones anuales:	
1975	9% - 11%
1976	8% - 18%
Bienio 1974-1976	17 %-29%
1977	8% - 13%
1978	8% - 18%
Bienio 1976-1978	16 %-31%

FUENTE: Elaborado con datos de la Oficina de Salarios, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Informe sobre el estado actual de los salarios mínimos en Costa Rica", San José: 1982, p.9.

Con la fijación de abril de 1974, se inaugura una nueva etapa de aumentos en los salarios mínimos, lo cual repercute, como hemos mencionado, en todos los salarios cubiertos por los términos de convención colectiva, ya sea ésta firmada entre partes del sector público o privado.

D. La redistribución intersalarial:

En términos generales, podemos decir que los aumentos decretados durante las dos administraciones del Partido Liberación Nacional, tuvieron la característica de ser re-

distributivos dentro del mismo ámbito salarial.

Los aumentos para los salarios mínimos inferiores fueron hechos a expensas, en parte, de los aumentos en los salarios mínimos superiores. Con los diferenciales por renglón ocupacional, quienes ganaban mayores salarios tenían que aceptar los aumentos proporcionalmente menores. Su potencial de llenar las necesidades correspondientes a su nivel de vida, con el salario mínimo, estaba cada vez más precario, cada vez más dependiente de la oferta y la demanda laboral en su categoría, y menos dependiente del salario mínimo.

En una economía creciente, se abrían nuevas áreas de demanda laboral con suficiente frecuencia para mantener los salarios, tanto inferiores como superiores, pero especialmente los superiores, por encima del mínimo legal. En este caso, si la moneda no perdía valor en forma marcada, había espacio para que los asalariados de renglones superiores hicieran valer su escasez relativa, debida a sus calificaciones ocupacionales, y a su capacidad de organización y movilización, para ejercer presión hacia el alza en sus remuneraciones, y de esta manera, adquirir cierta autonomía de los montos fijados para los salarios mínimos de sus ocupaciones respectivas.

¶ Pero cuando la tasa de crecimiento de la economía empezaba a bajar, y además, el valor de la moneda empezaba a disminuir, las alzas salariales diferenciadas por renglones ocupacionales, que se hacían castigando a los renglones superiores, si se hacían sentir, porque había perdido el alto asalariado la capacidad de mantener el poder adquisitivo de su salario mediante la negociación de aumentos en el mercado salarial.

"Los datos permiten concluir que una política agresiva de ajustes discriminados en favor de los salarios inferiores, no puede prolongarse por largo tiempo, en especial, si se está reduciendo el nivel de salario real de los estratos superiores de salario. Esto podría traer serias distorsiones en el mercado de trabajo, estimulando la escasez de mano de obra capacitada, por una parte y por otra, presionando hacia un mayor desempleo de los estratos inferiores o menos capacitados. Las presiones en ambos extremos provocan eventualmente reajustes que harán inefectivo el intento de reducir las diferencias salariales. 22/

E. Los salarios y la devaluación:

Casi un mes después de haberse decretado el alza extraordinaria de salarios de marzo de 1974, se derogó el Artículo 16 de la Ley N° 832, que entre otras cosas, decía:

"En los casos de devaluación de la moneda nacional, dentro de los 60 días posteriores a la promulgación de la ley, que da origen a esa devaluación, el Consejo Nacional de Salarios deberá recalificar los salarios mínimos en todas las actividades nacionales, con el objeto de evitar una reducción del ingreso de los trabajadores costarricenses". 23/

Este Artículo, diseñado en 1949 expresamente para defender en forma automática el poder adquisitivo de los salarios contra los embates de la devaluación, nunca había sido implementado. No se había establecido nunca un mecanismo para su eventual puesta en práctica, como bien lo señaló en 1972, la Confederación General de Trabajadores Costarricenses, la mayor organización sindical de posición ideológica socialista revolucionaria:

"Consideramos y proponemos que en el próximo Decreto de fijación de salarios mínimos debe quedar un artículo o disposición que establezca un mecanismo de alza automática de los salarios mínimos en proporción a la devaluación". 24/

En consecuencia, la protección "automática" del salario contra la devaluación había existido únicamente en el plano legal. Con o sin el Artículo 16, la automaticidad de la defensa del poder adquisitivo salarial, quedaba precluida al someterse esa fijación de los montos respectivos, a un proceso de negociación en el Consejo Nacional de Salarios. En general, la fijación de todo salario en el país estaba sujeta a negociaciones entre las partes desiguales, en la mayoría de los casos, y en todo caso, entre partes cuya fuerza relativa nada tenía que ver con las necesidades básicas objetivas que debían ser satisfechas con los salarios. La fuerza relativa del asalariado y del patrono estaba referida al plano político y no a la realidad socio-económica reflejada, correcta o inco-

rectamente, en los estudios e informes que se hicieran para el caso.

Este arreglo tácito entre las fuerzas sociales había funcionado mientras la evolución de los precios había sido "normal" en relación con la evolución de los ingresos generales, incluidos los servicios estatales que elevaban continuamente el nivel de vida de una significativa porción de la población.

Por lo tanto, lo interesante de la derogatoria del Artículo 16 de la Ley 832, no fue su efecto directo y práctico, ya que no cobró vida durante el largo período 1950-1974. Al contrario, lo interesante fue justamente que cuando hubiera tenido aplicación precisa, se desechó.

Esto se logró por medio de la misma ley del 24 de abril de 1974, que decretó la devaluación del colón, moneda nacional, en su primer artículo; en su segundo artículo, la ley autorizó al Banco Central el control sobre las divisas; en su tercer artículo, estableció un derecho sobre la exportación ad-valorem; en su cuarto artículo, facultó al Banco Central para que regulara las condiciones de las ventas a plazo de bienes y servicios, cuando se estimara justificable. 25/

Al llegar al quinto artículo, que es el que nos interesa,

la redacción de la ley deja de ser explícita, como la es en los primeros cuatro artículos, y de un sólo plumaso dice:

"Artículo 5°- Déjase sin efecto lo dispuesto por el Artículo 16 del Decreto Ley N° 832 del 4 de noviembre de 1949, reformado por leyes N°2807 del 2 de setiembre de 1961 y N°5494 del 18 de marzo de 1974". 26/

La ubicación del Artículo 5°, en el contexto en que aparece, no revela su contenido. Es de suponer que el legislador, al meditar sobre la conveniencia de respaldar la nueva ley, pensara que el Artículo 5°, al igual que los que lo precedían, contemplaba disposiciones sobre medidas que debía tomar el Banco Central o el Ministerio de Hacienda, en materia monetaria, fiscal o comercial, encaminadas a defender el valor de la moneda por medio del control del circulante.

Si bien la derogatoria formó parte de un conjunto de medidas destinadas a reducir la demanda, en este caso, por medio del control de los salarios, cualquier legislador interesado en asuntos salariales, no hubiera podido descifrar, a primera vista y con una lectura desprovista de asesoría legal, que el Artículo 5° desvinculaba la devaluación, de la fijación de salarios mínimos, desprotegiendo los salarios en el momento preciso en que se presentó la necesidad de protegerlos.

Resulta más interesante aún indagar sobre los orígenes de la inclusión del 5° artículo dentro de la ley sobre la devaluación. Al entrar en discusión el proyecto de la devaluación que había propuesto la fracción gubernamental dentro de la Asamblea Legislativa, el diputado del partido obrero (Partido Acción Socialista, nombre bajo el cual el Partido Vanguardia Popular se había presentado a las elecciones de 1970), don Manuel Mora, propuso una norma que vendría a reglamentar el Artículo 16 de la Ley 832. Con la norma, se activaría el mecanismo de revisión de salarios una vez aprobada la ley de la devaluación. Fue como resultado de la propuesta del diputado Mora, que la fracción oficial del Partido Liberación Nacional, se puso en alerta y resolvió incluir dentro de la nueva ley de la devaluación, el Artículo 5° que derogaba las disposiciones de revisión de salarios.^{27/}

Además de la ubicación y la redacción del Artículo 5°, las mismas limitaciones de tiempo hacían poco probable un examen cuidadoso de su contenido, por las circunstancias dadas. La fecha de la promulgación de esta nueva legislación, la ley que dispuso de la devaluación, era de dos semanas antes del cambio de gobierno. La Asamblea Legislativa estaba, por lo tanto, celebrando sus últimas sesiones bajo la acostumbrada presión de tiempo para tramitar el gran número de proyectos de ley que normalmente

se acumulan al final del período legislativo, y en forma aún más marcada, al final del período gubernamental. 28/

La medida fue en realidad preventiva, ya que se acababan de fijar nuevos salarios mínimos en marzo, hacía menos de un mes, y la economía ya estaba funcionando prácticamente con una paridad del colón al dólar del nuevo valor que se estaba dando con la devaluación oficial. 29/ La derogatoria del Artículo 16 estaba destinada a detener cualquier demanda de revisión de salarios, fundamentada en la devaluación. De no haberse derogado el artículo en cuestión, hubiera quedado el Consejo Nacional de Salarios en obligación legal de revisar los salarios 60 días después de la devaluación, que hubiera sido en junio de 1974, en lugar de proceder normalmente, como lo hizo, en noviembre de ese mismo año.

F. El complemento al salario: la asignación familiar.

1. La necesidad de la asignación familiar:

Los límites reales del salario mínimo para ofrecer una "existencia digna" en Costa Rica, se hicieron evidentes a los gobernantes a fines de los años '60 y principios de los '70.

La exposición de motivos del proyecto de ley para crear el régimen de asignaciones familiares dice:

En efecto, los salarios mínimos presuponen una economía dinámica y relativamente independiente de factores ajenos al control de nuestra sociedad. Es evidente que en Costa Rica la economía no funciona así. Más del 25% de nuestra población vive directamente del cultivo del café, el azúcar, el cacao y el banano. Los precios de estos productos son fijados en el exterior en condiciones que escapan por completo a los productores nacionales y constituyen un factor que pesa negativamente en nuestras posibilidades de expansión económica. 31/

El problema de ingresos insuficientes se ubicaba no sólo en el bajo ingreso nacional derivado de la estructura productiva costarricense y de las relaciones dispares del intercambio internacional para sus productores primarios. También se situaba en la organización social y política tejida sobre esa trama específica de subdesarrollo económico. Mientras el producto nacional provenía de una economía estructurada para explotar esos recursos particulares, vinculados en esa forma particular al mercado internacional, no se podían aumentar sustancialmente, ni el

cuantum, ni la distribución del producto nacional. La sociedad entera había fijado su forma en ese molde, y estaba aún enfrascada en él.

En este sentido, al dar Figueres su Informe Presidencial de 1972, el cual está dividido por partes iguales entre los temas de "lo económico" y "lo social", hace una reseña histórica del país, partiendo de 1900:

El café y los bananos que pagaban la herramienta productiva pagaban también los consumos no esenciales para una minoría privilegiada.

Y ese es todavía, en 1972, señores Diputados, el estado de la nación, en lo económico y en lo social. Lo demás son detalles. 32/

Pero si no se podían efectuar cambios en base a los mismos productos primarios, sí por lo menos se podían tomar medidas de alcance inmediato, para defender el nivel de vida y el poder adquisitivo de los salarios de estratos inferiores.

Hacemos énfasis sobre el carácter de corto plazo que el propio Figueres le daba al proyecto de asignaciones familiares, enfocándolo como medida de emergencia, mientras se realizaban los programas de mediano plazo, de "sustituir nuestros cultivos coloniales". 33/

2. El proyecto original:

Al cumplir el primer año de gobierno, Figueres anuncia 34/

la elaboración de un proyecto 35/ para la creación de un subsidio familiar para asalariados y, oportunamente, pequeños propietarios, de estrato económico bajo, cuyos ingresos estaban por debajo de cierto límite que se fijaría periódicamente.

El monto de la asignación familiar como se llamaría, se fijaría por medio de una escala cuyas coordenadas serían el salario devengado y el tamaño de la familia (número de hijos o dependientes); se aplicaría una escala descendente de asignación en relación con los montos ascetes de salario, de tal manera que la suma de los dos guardara relación fija con el número de hijos o dependientes (ver ta blas).

El proyecto serviría de impulso a la escolaridad, ya que los beneficiarios menores de 16 años tendrían que presen tar prueba de asistencia escolar cada seis meses para ca lificar como recipiente de la asignación.

La entrega del giro correspondiente se haría directamente a la mujer de cada familia, quien es en la mayoría de los casos, la encargada del manejo del presupuesto del hogar.

La fuente de financiamiento prevista para el programa de asignación familiar sería un gravamen sobre la planilla de todas las entidades públicas y privadas, exceptuando

al Gobierno Central, aunque los trabajadores de éste último también serían incluidos entre los beneficiados.

Figueres calculaba que, en 1974, cuando el proyecto de ley que creaba el programa estaba listo para enviar a la Asamblea Legislativa, la base imponible sería de \$300 millones de colones, y que con el 10% de esa base, o sea 30 millones de colones, se podría dar inicio al programa. En los años subsiguientes, el gravamen a la planilla sería mucho menor, ajustándose a las necesidades de Seguro Social, ya que por razones de conveniencia de orden burocrático, el programa de asignaciones familiares constituiría como un régimen de seguro social.

La exposición de motivos del proyecto de ley afirmaba que el nuevo régimen de asignación familiar estaba íntimamente ligado con los esfuerzos por universalizar los seguros sociales, reformar el proceso educativo, mejorar la salud del pueblo y alcanzar un mayor avance en el proceso de desarrollo económico y social del país. 36/ También debía complementarse con la transformación del auxilio de cesantía en un sistema de ahorro forzado que impulsara la capacitación por parte del asalariado. (Mientras la universalización del seguro social sí se logró impulsar durante la administración Figueres, el proyecto de ley respecto a la transformación del auxilio de cesantía no llegó a presentarse a la Asamblea Legislativa, ni en esa administración, ni en la siguiente).

TABLA III

OTRO EJEMPLO

ESCALA BASICA CON UN SUELDO LIMITE DE ₡ 700.00 POR MES

Ver comentarios en página 16

Suelo por mes	Escala Básica uniforme	Ingreso familiar por mes	Aumento sobre el salario %
1-3 ₡ 700	₡ 50	₡ 750	7.14%
2-4 ₡ 700	₡ 90	₡ 790	12.85%
3-5 ₡ 700	₡ 120	₡ 820	17.15%
4-6 ₡ 700	₡ 140	₡ 840	20.0 %
5-7 ₡ 700	₡ 155	₡ 855	22.14%
6-8 ₡ 700	₡ 170	₡ 870	24.28%
7-9 ₡ 700	₡ 185	₡ 885	26.42%
8-10 ₡ 700	₡ 200	₡ 900	28.57%

Procedía
es C. R.

TABLA IV

ESCALA DESCENDENTE

PARA UN SALARIO LIMITE DE ₡ 700.00

Ver comentario en página anterior.

Hijos dependientes	Miembros del grupo familiar	Suelo por mes	Asignación mensual descendente	Total de ingreso familiar
1	3	Hasta ₡ 700 de ₡ 701 a ₡ 749	De ₡ 50 a ₡ 1	₡ 750 ₡ 750 ₡ 750
2	4	Hasta ₡ 700 de ₡ 701 a ₡ 789	De ₡ 90 a ₡ 1	₡ 790 ₡ 790 ₡ 790
3	5	Hasta ₡ 700 de ₡ 701 a ₡ 819	De ₡ 120 a ₡ 1	₡ 820 ₡ 820 ₡ 820
4	6	Hasta ₡ 700 de ₡ 701 a ₡ 839	De ₡ 140 a ₡ 1	₡ 840 ₡ 840 ₡ 840
5	7	Hasta ₡ 700 de ₡ 701 a ₡ 854	De ₡ 155 a ₡ 1	₡ 855 ₡ 855 ₡ 855
6	8	Hasta ₡ 700 de ₡ 701 a ₡ 869	De ₡ 170 a ₡ 1	₡ 870 ₡ 870 ₡ 870
7	9	Hasta ₡ 700 de ₡ 701 a ₡ 884	De ₡ 185 a ₡ 1	₡ 885 ₡ 885 ₡ 885
8	10	Hasta ₡ 700 de ₡ 701 a ₡ 899	De ₡ 200 a ₡ 1	₡ 900 ₡ 900 ₡ 900

Procedía
es C. R.

TABLA I

ESCALA BASICA
PARA TODOS LOS SUELDOS Y JORNALES,
HASTA UN LIMITE QUE SE ESTIPULE

Hijos menores de 16 años que asisten a la escuela	Total miembros de familia y dependientes	Asignación Familiar por mes, cualquier salario
1	3	₡ 50
2	4	₡ 90
3	5	₡ 120
4	6	₡ 140
5	7	₡ 155
6	8	₡ 170
7	9	₡ 185
8	10	₡ 200

Promedio
en C. R.

TABLA II

VARIAS CARACTERISTICAS DEL PLAN
CON UN EJEMPLO DE SUELDO DE ₡ 320.00 MENSUALES

Ver comentarios, por Columna, en páginas 12 y 13

1	2	3	4	5		6	7	8
				Por hijo asignado	Por familia			
Hijos o dependientes		Total del grupo familiar	Ejemplo, salario mínimo legal, ₡ 170, ₡ 320	Ingreso por persona por mes	Escala Básica Asignación		Ingreso por persona por mes	% de aumento de ₡ 320.00 por mes
II	1	₡ 320	₡ 320	—	—	₡ 320	₡ 320	—
II	2	₡ 320	₡ 160	—	—	₡ 320	₡ 160	—
I	3	₡ 320	₡ 106.65	₡ 50	₡ 50	₡ 370	₡ 123.33	15.63%
2	4	₡ 320	₡ 80	₡ 40	₡ 90	₡ 410	₡ 102.50	28.12%
Promedio en C. R.	3	₡ 320	₡ 64	₡ 30	₡ 120	₡ 440	₡ 138	7.50%
4	6	₡ 320	₡ 53.35	₡ 20	₡ 140	₡ 460	₡ 76	43.75%
5	7	₡ 320	₡ 45.70	₡ 15	₡ 155	₡ 475	₡ 67.85	48.43%
6	8	₡ 320	₡ 40	₡ 15	₡ 170	₡ 490	₡ 61.25	53.12%
7	9	₡ 320	₡ 35.55	₡ 15	₡ 185	₡ 505	₡ 56.10	57.81%
8	10	₡ 320	₡ 32	₡ 15	₡ 200	₡ 520	₡ 52	62.50%

Promedio
en C. R.

Según Figueres, el régimen de asignaciones familiares significaría una economía para los patronos. Se preveía que el primer pago se haría en sustitución del aumento salarial que debía fijarse a fines de 1972:

Cálculos preliminares indican que bastaría con un recargo moderado en las planillas de 1971-1972 en lugar del aumento de sueldo que hacemos cada dos años, para proporcionar a los miembros de la familia asalariada un Ingreso Mínimo Vital por hijo o por dependiente. 37/

En los años venideros, se vería una merma en la presión del alza sobre los salarios ("Dentro de este plan, los salarios disminuyen relativamente en importancia"), 38/ al encontrarse satisfechas gran parte de las necesidades básicas urgentes. El patrono no quedaría amarrado a aumentos salariales periódicos, que sumaban mucho más que el 10% de las planillas; la fijación salarial quedaba libre para ser negociada, en base a criterios de productividad y no de obligatoriedad legal.

Otra consecuencia económica de la asignación familiar, de mayor trascendencia que el ahorro al patrono, sería el freno que se impondría al consumo superfluo. Recordemos que Figueres consideraba el salario alto como factor inflacionario, en la medida en que ese salario excedía el monto destinado a llenar las necesidades básicas, y en que ese exceso se dedicaba al consumo espúrio y no a la inversión.

Había aquí una cierta desconfianza en el buen juicio del asalariado en su comportamiento adquisitivo. La asignación familiar canalizaría recursos hacia satisfactores apremiantes, socialmente necesarios y deseables, que de otra manera quedarían rezagados en un mal reparto de la masa salarial.

La asignación familiar se basaba en un concepto del ingreso que trascendía el salario:

Con el Salario Mínimo Legal (ajustado en nuestro tiempo al bajo rendimiento del café), lo que hace la sociedad es establecer un mínimo de pago por día de trabajo realizado. Casi no pregunta cuántas bocas pueden comer con ese pago. Hace falta un concepto más amplio, más realista: un Ingreso Mínimo Vital por persona que consume. 39/

En efecto, la asignación familiar fue concebida y presentada como parte complementaria a la política de salarios. Se proponía "fijar ingresos al trabajador mediante un sistema dual. Tomar en cuenta, además del valor del trabajo 'en el mercado', el número de dependientes". 40/ Figueres usa, al explicar su propuesta para establecer la asignación familiar, los términos "Compensación Racional del Trabajo", "Sistema de Remuneración del Trabajo", y "Sobresueldo" como sinónimos aclaratorios.

Desde 1972, el Ministro de Trabajo Jiménez, encargado de la elaboración del proyecto de ley original para la creación del régimen de asignación familiar, escribe al Conse

jo Nacional de Salarios, refiriéndose al aumento salarial que debía fijarse ese año:

Recomendamos prudencia y cautela también, a fin de permitir, sin grave y súbito trastorno para la economía, poner en práctica un instrumento de redistribución de ingreso práctica y eficaz, más adecuada, como es el régimen de asignaciones familiares, de gran trascendencia social. 41/

Los obstáculos políticos para la presentación del proyecto de ley serían tales que no se llegaría a someter a consideración de la Asamblea Legislativa hasta en marzo de 1974, 42/ más de dos años después de haberse empezado a elaborar. Ya no se presentaría en sustitución del aumento salarial, como se había pensado en 1972, sino junto con el aumento extraordinario que se decretaría en abril de 1974. El aumento salarial fue aprobado en abril, la creación de la asignación familiar no.

Desde el inicio de la discusión pública sobre la propuesta de crear el régimen, las cámaras patronales se opusieron, esgrimiendo los argumentos clásicos del capitalista ante cualquier reforma, por más leve que sea: el peligro de la "superburocracia estatal"; de las alzas en los costos de producción que la desincentavarían; de la mayor automatización, que se introduciría en la empresa para disminuir la planilla, con el resultante desempleo que esto acarrearía; de la aceleración del proceso inflacionario; finalmente, si desde 1972, alegaban que no era "el momento

oportuno" para cargar la planilla, con mayor énfasis lo recalcarían en abril de 1974, cuando se estaba decretando el aumento salarial extraordinario.

El propuesto régimen tampoco recibió apoyo por parte de las organizaciones sindicales,^{43/} quienes se oponían a la inclusión de esta nueva iniciativa gubernamental dentro de la esfera de la política salarial. Observaban que, tal como se presentó el proyecto originalmente, atenta contra el sistemas de alzas periódicas, las cuales quedaban en la incertidumbre.

Pero aún corrigiendo este defecto, la asignación familiar venía a restarle al salario, su función primordial de retribuir el trabajo. Al quedar el salario relevado de esa carga, dejaba de ser el foco único de negociación obrero-patronal en materia de remuneración directa. Esta situación se prestaba para la aceleración del deterioro de la relación trabajo-salario.

Adicionalmente, la asignación familiar constituía un alivio de facto para los sectores más desvalidados de la población asalariada, pero no conformaba una solución permanente y global para el resto de los problemas que azotaban a la mayoría de los trabajadores. Incluso, desviaba la atención pública y del gobierno, de los problemas centrales hacia los casos extremos.

3. La versión final:

El proyecto de creación del régimen de asignaciones familiares no prosperaría durante el gobierno de Figueres. Sufrió constantes atrasos en el trámite legislativo, hasta ser sustituido, en diciembre de 1974, 44/ ya bajo el gobierno de Daniel Oduber, por el Programa Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Decreto N°5662-TSS). Se constituyó en un fondo destinado a financiar programas de desarrollo, especialmente en las áreas rurales, por medio de 14 instituciones del Estado (ver el presupuesto adjunto del programa para 1975).

Perdió así el régimen de asignaciones familiares, su carácter de "Compensación Racional al Trabajo", o "Sistema de Remuneración al Trabajo", o "Sobresueldo" mediante un giro directo a la familia del asalariado, tal como se había ideado bajo la administración Figueres.

Mientras el proyecto original otorgaba la totalidad de los fondos a los beneficiarios, asignando únicamente los sobrantes, si los hubiera, a programas e instituciones de asistencia social, la nueva ley estipulaba (Artículo 5) que no más de un 20% de los fondos recaudados podrían distri-buirse directamente a los beneficiarios particulares (aplicando la misma escala básica calculada por Figueres).

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL
Y ASIGNACIONES FAMILIARES
1975
(en miles de colones)

	MONTO	PORCENTAJES
Ministerio de Salud	29.725	16.6
Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados	24.842	13.9
Consejo Nacional de Producción	13.476	7.5
Ministerio de Educación Pública	14.507	8.2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	438	0.2
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	20.644	11.5
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	180	0.1
Instituto Mixto de Ayuda Social	17.825	10.0
Instituto Nacional de Aprendizaje	3.037	1.7
Patronato Nacional de la Infancia	2.426	1.4
Instituto Nacional sobre Alcoholismo	1.235	0.7
Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia	1.706	1.0
Caja Costarricense de Seguro Social	35.760	20.0
Asignaciones Globales (D.G.D.S.A.F.)	13.000	7.3
<u>TOTAL</u>	<u>178.808</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, EMPLEO Y BRECHA SOCIAL: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO. LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA, p. 73, obtenido de la Dirección General de Desarrollo y Asignaciones Familiares.

Mientras el proyecto original se proponía financiar el régimen enteramente con un recargo del 10% a la planilla, por cuenta del patrono, la nueva ley disponía que la financiación provendría de un recargo del 5% sobre la planilla y un 3% de impuesto al consumo.

Esta versión final fue combatida más arduamente por las organizaciones sindicales que el proyecto original. En forma conjunta, las tres confederaciones principales del país se pronunciaron, atravesando fronteras ideológicas, en contra de lo que venía a constituir un nuevo impuesto indirecto que afectaba con mayor impacto negativo, a los sectores más débiles de la población, a cambio de un beneficio sumamente pequeño. Proponían más bien financiar el régimen con un impuesto a la renta. Objetaban el esquema de distribución porcentual de los fondos recaudados, que dejaba sólo un 20% destinado al propósito original de todo el proyecto, que había sido la asignación familiar en sí. En términos generales, concordaba con la implantación del régimen, pero únicamente como medida transitoria y supeditada a un conjunto de medidas de mediano y largo plazo de mucho mayor alcance: "una reforma agraria, la explotación de los recursos naturales, la recuperación de las riquezas nacionales, el desarrollo de una industria nacional, la reforma del régimen tributario." 45/

En consecuencia, los diputados del partido obrero en la Asamblea Legislativa, el Partido Acción Socialista, votaron en contra del proyecto. 46/

La asignación familiar, tal como finalmente fue puesta en práctica bajo la administración Oduber, sirvió de punta de lanza para la implantación de un nuevo impuesto destinado principalmente a reforzar la presencia del Estado en la comunidad agraria.

NOTAS

1. Las elecciones generales se celebran en Costa Rica cada cuatro años, con una votación dividida en tres papeletas: una para elegir al Presidente y a los Vice-Presidentes (el Partido Liberación Nacional obtuvo el 54.8% de los votos en esta papeleta); otra para elegir a los representantes en la Asamblea Legislativa, llamados Diputados (el P.L.N. obtuvo el 50.7%); y otra para elegir a los representantes en los gobiernos locales, los Regidores y Municipales (el P.L.N. obtuvo el 52.1%). Datos de W. Jiménez, "Las Elecciones en Costa Rica", p. 149, y el Tribunal Supremo de Elecciones, Sección de Estadísticas.
2. E. Lederman, etc., p. 168.
3. ACTAS, Consejo Nacional de Salarios.
4. Ibidem.
5. Carta del Ministro de Trabajo al Consejo Nacional de Salarios, fechada 31 de agosto de 1972 (Oficio N°1234).
6. J. Figueres, LA POBREZA DE LAS NACIONES, p. 110.
7. Ibidem, p. 125.
8. H. Lom, "El Consejo Nacional de Salarios", pp. 107-109.
9. Ministro de Trabajo, op. cit.
10. "Comparando estos indicadores de evolución de los salarios con los índices de crecimiento de precios, se observa claramente que hasta 1972 los salarios crecen más rápidamente que el proceso inflacionario. Pero en 1973 la situación cambia sustancialmente: tanto el índice de salarios del sector privado, como los mínimos, no alcanzan el aumento de precios que se dio ese año, con lo cual el salario real disminuye; los salarios industriales sí logran compensar los aumentos de los precios. Este comportamiento nos sugiere que hubo una contracción de los salarios en favor de las ganancias en este año de 1973, cosa que se comprueba si adicionamos el hecho de que en 1973 la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible bajó a 49.1%, siendo que en 1972, había sido del orden de 52.3%". G. Zúñiga, op. cit., p. 242. Debe anotarse adicionalmente que el autor señala que la inflación empezó su proceso antes de 1973 (cuando los precios internacionales de petróleo subieron súbitamente); hubo factores de orden interno, tanto estructurales como relacionados a las po

líticas económicas del gobierno, que causaron alzas en los precios, independientemente de las presiones inflacionarias externas (pp. 235-243).

11. H. Lom., "Salarios Mínimos en Costa Rica", p. 113.
12. La Ley N°5494 del 18 de marzo de 1974, publicada en La Gaceta N°55 del 21 de marzo de 1974, facultó al Consejo Nacional de Salarios para que fijara los nuevos salarios mínimos, dentro de los seis días posteriores a su promulgación; los salarios fijados debían regir hasta el 30 de setiembre de ese año. Banco Central de Costa Rica, MEMORIA ANUAL, p. 65.
13. Entrevista, Presidente del Consejo Nacional de Salarios, período 1970-1974.
14. ACTAS, Consejo Nacional de Salarios.
15. Ibidem.
16. Entrevista con Rodrigo Paniagua Paniagua, representante de los trabajadores en el Consejo Nacional de Salarios, delegado de la CGT.
17. Decreto N°4176 TSS, del 30 de setiembre de 1974, publicado en La Gaceta N°185 del 1° de octubre de 1974.
18. Decreto N°4337 TSS del 25 de noviembre de 1974, publicado en La Gaceta N°232 del 5 de diciembre de 1974.
19. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, transcripción del ACTA de la Sesión del 12 de noviembre de 1974.
20. Carta del Ministro de Trabajo al Consejo Nacional de Salarios, fechada 30 de setiembre de 1974 (Oficio N°DM-770).
21. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1976, p. 6.
22. Ibidem, p. 8.
23. Ver nota N°2, Cap. III, Sesión A.
24. Confederación General de Trabajadores Costarricenses, "Síntesis de los puntos de vista de la CGTG para fundamentar el alza de salarios mínimos", p.3.
25. Ley N°5519 del 24 de abril de 1974, publicada en La Gaceta N°78 del 26 de abril de 1974.

26. Ibidem.
27. Entrevista con Rodrigo Paniagua Paniagua, ya citada.
28. Una indicación de la prisa en que se redactó el artículo de la derogatoria es que, en su forma original, dejaba sin efecto al Artículo 16 en todas sus partes, privando al Consejo Nacional de Salarios de las facultades y reglamentos para cumplir con su función de fijar salarios bienalmente. El periódico conservador La Nación, de oposición al gobierno, editorializa sobre la "Sorpresa y desorden legislativos", en su edición del 14 de mayo de 1974, que había provocado la derogatoria, pero no menciona el propósito central de desvincular el salario del fenómeno de la devaluación, propósito con el cual el editoralista hubiera estado de acuerdo, pero que no fue percibido ni por él, ni por el público en general. Cuando en la Asamblea Legislativa, se descubrió el error, hubo que derogar la derogatoria, y restituir el Artículo 16 a la Ley N° 832, pero omitiendo la disposición sobre la devaluación (finalmente quedó como Ley N° 5589 del 25 de octubre de 1974, publicada en La Gaceta N° 24 del 6 de noviembre de 1974).
29. Banco Central de Costa Rica, INFORME ANUAL, 1974, p. 30.
30. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Antecedentes para una política nacional de salarios en Costa Rica", p. 30.

31. F. Zumbado, LAS ASIGNACIONES FAMILIARES EN COSTA RICA: IMPACTO EN LA ECONOMIA Y EL DESARROLLO DEMOGRAFICO, p. 63.
32. Asamblea Legislativa, ACTAS.
33. J. Figueres, LA POBREZA DE LAS NACIONES, p. 121.
34. Informe Presidencial, 1° de mayo de 1971, Asamblea Legislativa, ACTAS.
35. Las ideas centrales y los cálculos de los montos que se usarían para la presentación formal del proyecto a la Asamblea Legislativa, fueron desarrollados durante tres años y finalmente consignados por Figueres en su publicación LA ASIGNACION FAMILIAR QUE SE PROPONE EN COSTA RICA, 1973-1974.
36. F. Zumbado, op. cit., 62.
37. J. Figueres, LA POBREZA DE LAS NACIONES, p. 119 (subrayado del autor).
38. J. Figueres, LA ASIGNACION FAMILIAR..., p.23.
39. J. Figueres, LA POBREZA..., p.112 (subrayado del autor).
40. Ibidem, p.119.
41. D. Jiménez, Ministro de Trabajo, 1970-1974, Carta al Consejo Nacional de Salarios, 31 de agosto de 1972, oficio N° 1129.
42. El 12 de febrero de 1974, Figueres informa al Consejo Nacional de Salarios que "ha mandado proyectos a la Asamblea Legislativa para que entre a regir cuanto antes la Asignación Familiar, así como los salarios mínimos que vengan a compensar el alza de precios en artículos de consumo necesarios y populares y el ir cerrando la brecha que se ha formado entre las clases". ACTAS, Consejo Nacional de Salarios. El proyecto de ley de Figueres para la creación del régimen de asignaciones familiares fue presentado oficialmente a la Asamblea Legislativa el 6 de marzo de 1974. LA NACION, 7 de marzo de 1974, p. 12 A.
43. Entrevista con el Lic. Alvaro Montero Mejía, Secretario General de la Confederación General de Trabajadores Costarricenses, CGTC, en ese período.

44. El proyecto de ley para el establecimiento del nuevo programa fue presentado por la administración Oduber en octubre de 1974 y aprobado en diciembre de ese año. El texto completo de la ley se publicó en LA NACION, 24 de diciembre de 1974, p. 8-A.
45. Carta abierta al Presidente Oduber, firmada por la Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (social cristianos), la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (social demócrata) y la Confederación General de Trabajadores (socialista revolucionaria), publicada en LA NACION, el 9 de diciembre de 1974, p. 4-A.
46. LA NACION, 15 de diciembre de 1974, p. 12-A.

VI - CONCLUSION

Hemos querido explorar el comportamiento del Estado en relación con el salario, enfocando primordialmente al Consejo Nacional de Salarios, y el período 1970-1974.

Nos parece que de esta exploración, se desprende que el Consejo funcionó exitosamente en el período 1950-1970, como escenario en que el Estado aparecía dirigiendo la armonía tripartita y asegurando condiciones mínimas para la producción y el trabajo (aunque dentro de una marasma de vaguedades estadísticas y entramientos), aplicando una política conservadora de salarios nominales crecientes.

En ese período, la expansión económica de la posguerra hizo posible que la modernización del aparato productivo nacional se efectuara con una relativa estabilidad de la moneda y de los precios. En esas condiciones económicas, el Estado llevó a cabo un conjunto de políticas sociales que mejoraron las condiciones de vida de una importante porción de la población trabajadora. ^P Los sectores de la población a quienes los beneficios de las políticas sociales no alcanzaban, carecían de expresión orgánica, máxime cuando el Partido Vanguardia Popular estaba ilegalizado.

Esta situación se repetía, entre la población asalariada, a nivel del Consejo Nacional de Salarios: La representación laboral estaba en

manos de la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), que agrupaba únicamente a los sindicatos de orientación ideológica social demócrata, aunque no orgánicamente ligados a ningún -- partido. Entre los representantes estatales, los patronales y los laborales, no había gran discusión de fondo sobre las fallas del sistema de fijación salarial y su aplicación en el momento de pago al asalariado.

Con el gobierno de Figueres de 1970 a 1974, la inflación externa e interna empezó a corroer el valor de la moneda costarricense a partir de 1972. La aumentada actividad sindical coincidió con el fomento por parte del gobierno, de la participación sindical pluri-ideológica en el Consejo Nacional de Salarios y con el apoyo gubernamental al mecanismo de la convención colectiva. La caída abrupta en los salarios reales durante estos años provocó una inusitada unión de fuerzas entre las diversas representaciones laborales en el Consejo, y entre éstos y los representantes del gobierno, para decretar un alza salarial extraordinaria en abril de 1974. También lograron los asalariados, a principios del siguientes gobierno de Oduber, en 1974, una nueva periodicidad en las fijaciones de salarios, aumentada en su frecuencia.

Pero ni la fuerza sindical, ni la legislación laboral, ni el alza extraordinaria salarial, ni la nueva periodicidad en las fijaciones po

dían cerrar la brecha entre el salario real y el salario nominal, brecha que se abrió a partir de 1972 y que se ensanchó con el tiempo.

El recurso a la redistribución intersalarial causó un detrimento en perjuicio de los altos asalariados. En general, tanto en el plano legal como en el real, el salario mínimo, y por ende todo salario, estaba desprovisto de una protección adecuada y constante contra la devaluación, ante la cual la única arma era la negociación con el patrono y con el Estado en el Consejo Nacional de Salarios, en condiciones de desigualdad de fuerzas.

En este contexto, confirmamos lo que un autor dice sobre el tema, en términos generales:

...la legislación no puede eliminar las tasas inadecuadas de salarios. Las leyes de salarios mínimos pueden ayudar a ajustar el límite inferior de la estructura de salarios. Sin embargo, los adelantos dependen principalmente de: 1) los adelantos lentos pero continuos en la productividad que elevan gradualmente el nivel general de los salarios reales en el curso del tiempo, y 2) el mantenimiento de un alto nivel de ocupación que permite a los trabajadores ascender desde trabajos mal pagados a trabajos con altos salarios y presiona una competencia activa entre los empresarios por la mano de obra. 1/

Con el advenimiento de la crisis de 1973, el Consejo pudo responder en 1974, en forma enérgica y en defensa del salario, en un momento de coyuntura política favorable. Pero mientras se decretaba el alza salarial extraordinaria para contrarrestar la inflación, se derogaba un artículo de la ley que le había dado origen al Consejo, con lo que se

anulaban a corto plazo los beneficios del alza salarial, y todo ésto sin el conocimiento del mismo Consejo.

Concluimos, entonces, que el Consejo nunca, desde su creación, superó su papel de asegurar cierta uniformidad formal en la base salarial de los distintos sectores económicos. No cumplió nunca con el mandato constitucional de decretar salarios mínimos que procuraran "bienestar y existencia digna" a los asalariados. De eso se encargaría, en forma esporádica e irregular, el propio crecimiento económico a cuyos impulsos el Consejo respondía, ex post facto, con aumentos moderados, y las políticas sociales del Estado que en alguna forma complementaban el ingreso o contribuían directa o indirectamente, al "bienestar" y a la "existencia digna" del asalariado. Si bien el sistema logró cerrar la brecha intersalarial, falló en su propósito explícito, el de cerrar la brecha social, en momentos en que la inflación empezaría a ensancharla.

Un mecanismo corrector a las deficiencias de la distribución del ingreso fue el de la Asignación Familiar, que no pasó de ser proyecto en el gobierno de Figueres. Este representó un último intento por buscar un remedio por la vía del Estado paternalista.

Al financiarse por medio de un impuesto a la planilla, y distribuirse, en giros directos, por los canales establecidos del servicio de seguridad social, quedaba ese complemento al salario fuera del ámbito

de la lucha salarial. De esa manera, se amainaba la presión sobre el salario, instrumento primordial distributivo del capitalismo, y punto focal de la lucha sindical costarricense.

Vemos que, tal como quedó el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a partir de 1975, se convirtió en un impuesto, al consumo y a la planilla, para financiar principalmente los servicios de infraestructura y de asistencia social del Estado. Perdió así su carácter original de complemento al ingreso individual; se tornó en un nuevo ingreso fiscal.

.....

Hemos hecho algunas observaciones sobre los mecanismos en poder del Estado para injerir en los asuntos salariales, y sobre el comportamiento de los diversos factores que entraron en juego en las fijaciones del salario mínimo entre 1970 y 1974.

Al observar cómo se fijaban los salarios, tanto en el sector privado por medio del Consejo Nacional de Salarios, como en el sector público, debemos señalar que estaba muy lejos ese procedimiento de asemejarse al ideal que señalaría como meta el Ministerio de Trabajo en junio de 1974:

Constituir un esfuerzo mancomunado, interministerial con el fin de integrar en un todo consistente la política salarial a nivel de Gobierno, Autónomas y Sector Privado; entre los diversos sectores de actividad; entre la política de remuneraciones al trabajo y la política de empleo;

entre salarios generales, salarios mínimos y política social del Gobierno; entre reajustes y estructura de salarios del sector público y sus fuentes actuales y potenciales de financiamiento; los salarios y sus efectos en la demanda de bienes y servicios y las condiciones de la oferta de los mismos; la remuneración al trabajo y sus efectos en la distribución del ingreso; entre los salarios, las ocupaciones y la calificación de la mano de obra; el impacto de los salarios y las cargas sociales en el costo de la mano de obra nacional y la estructura de precios relativos entre los factores de la producción. 2/

Una política salarial de esta índole, es propia de una sociedad de economía planificada, o, en menor grado, de una economía de libre mercado altamente desarrollada. En ambos casos, los factores que entran en juego para la elaboración de la política salarial, son sujetos de un grado considerable de planificación, por un lado, y son conocidos y registrados en las estadísticas nacionales, por otro lado. Por factores queremos decir los enumerados arriba; el desarrollo planificado entre los diversos sectores de actividad; la elaboración de una política de empleo; la relación entre los salarios en los distintos campos en que se devengan, y la relación entre los salarios y los demás factores de la producción, desde la preparación de la mano de obra y los costos de los insumos, hasta el precio final de venta.

Tenemos en contraste, la manera en que se fijaban los salarios en Costa Rica, como fiel reflejo de la sociedad que hemos intentado presentar en estas páginas. En una economía dependiente, los factores claves para la elaboración de una política de salarios global y congruente, están fuera del control, y generalmente hasta fuera del conocimiento del

gobierno. En forma muy succincta, podemos decir que es difícil sostener una política de salarios, que involucra planificar uno de los costos de la producción, como es la mano de obra, cuando se desconocen los precios que regirán a mediano y hasta a corto plazo, en el mercado internacional, de los productos sobre los cuales descansa la economía nacional en su conjunto. Aún más difícil, sino imposible, cuando se depende para la mayor parte de la producción, de capital financiero e insumos importados, con precios totalmente fuera de la influencia de los compradores locales, privados o públicos, por ser éstos de mínima importancia en la escala del mercado internacional.

A tales limitantes a la elaboración y ejecución de una política salarial, habría que agregar otra consideración en el caso de Costa Rica: sobre esta economía descansa una sociedad compuesta de fracciones de clase, fracciones de burguesía y, de mucho mayor repercusión para efectos de la política de salarios, fracciones de clase trabajadora, carentes de una visión global de la estructura salarial y los intereses que deben perseguir organizadamente.

Esta situación pone en desventaja a los trabajadores, insertos como están en un sistema que tiende a concentrar la riqueza en manos de los dueños del capital. Mientras los dueños del capital, la burguesía, se mantiene fraccionada, representando intereses económicos dispersos y, en ciertos casos, extranjeros, también los trabajadores fallan en formar un conjunto homogéneo, con capacidad de tomar conciencia política que

los lleve a la acción contestataria. En el transcurso de esta investigación, se nos ha hecho patente la falta de un fuerte movimiento obrero costarricense en este período, que haya - tenido resonancia nacional, continua y amenazante. Esto - frente a aperturas estatales sin precedentes.

No se logra un contrapeso efectivo con la injerencia estatal. El compromiso del Estado con el fomento a la empresa es prioritario. Ciertamente el Estado interviene a favor de los trabajadores; con algún grado de eficacia se interpone entre los vaivenes de la oferta y la demanda laboral en el campo de los salarios, aunque en forma desarticulada y hasta contradictoria, como hemos visto. Pero la acción estatal en defensa de los asalariados es un compromiso secundario, nacido del compromiso con la empresa y subsumido a él.

Al observar las instancias de intervención estatal en el campo de los salarios, vemos que en su conjunto se va conformando un trasfondo de ineficacia real que nos invita a cuestionar el verdadero compromiso detrás del discurso progresista del Estado moderno costarricense.

Sabemos que no existen ni la pasividad ni la indiferencia estatales, porque el Estado expresa la correlación de fuerzas en el interior de la sociedad. Es imposible, por lo tanto, que un gobierno asuma la vanguardia de un grupo social si ese grupo no exhibe una correspondiente fuerza política; y aún si el gobierno asumiera esa vanguardia, no

podría conseguir un efecto sostenido a través del tiempo, a falta de una sólida presencia y prolongada presión del grupo sobre las instituciones del Estado.

Con el examen que hemos hecho del Estado costarricense en materia salarial, creemos poder concluir que no puso en práctica una política salarial que fortaleciera la condición de los asalariados, - en el período estudiado. Si el Estado se abstuvo de tal acción, -- fue porque reflejó una realidad social. En todo caso, la dirección del proceso histórico es muy bien resumido por Mario de la Cueva: "La abstinencia del Estado es la mejor protección del Capital". 3/

NOTAS

1. Reynolds, op. cit., p. 475.
2. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Antecedentes para una política salarial en Costa Rica", p. 30.
3. Mario de la Cueva, op. cit. 473.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Bulgarelli, Oscar, LA CONSTITUCION DE 1949, Antecedentes y Proyecciones, Editorial Costa Rica, San José, 1979.
- Asamblea Legislativa, ACTAS.
- Banco Central de Costa Rica, MEMORIA ANUAL - 1. LA ECONOMIA NACIONAL, San José, 1974.
- _____ , MEMORIA ANUAL - 3. LEGISLACION, San José, 1974.
- Bartra, Roger, EL PODER DESPOTICO BURGUES, Ediciones Era, S. A., México, 1978.
- Camacho, Daniel, "Integración Centroamericana y Desempleo. El Caso de Costa Rica", EL FRACASO SOCIAL DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, Ed. EDUCA, San José, 1979.
- Carcanholo, Reinaldo, DESARROLLO DEL CAPITALISMO EN COSTA RICA, EDUCA San José, 1981.
- Cardoso, Ciro F.S., Pérez Brignoli, Héctor, CENTRO AMERICA Y LA ECONOMIA OCCIDENTAL (1520-1930), EDUCA, San José, 1977.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo, DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN LATINOAMERICA, Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, 1979.
- Castro, Abel, et. al., CONVENCIONES COLECTIVAS CELEBRADAS EN COSTA RICA (1968-1974), Instituto de Derecho Social, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, mayo de 1976.
- CEPAL, CENTROAMERICA: EVOLUCION ECONOMICA DESDE LA POSGUERRA, México, 1979.
- Céspedes, Víctor Hugo, EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COSTA RICA, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Serie "Divulgación Económica" N° 18, Universidad de Costa Rica, 1979.
- CODIGO DE TRABAJO, Edición revisada por Atilio Vicenzi, Imprenta Trejos Hnos., San José, 1971.

- Confederación de Obreros Campesinos Cristianos (COCC), "Consideraciones sobre el costo de vida en relación con la fijación del salario mínimo para el trabajador", s.e., s.f.
- Confederación General de Trabajadores Costarricenses (CGTC), "Síntesis de los puntos de vista de la CGTC para fundamentar el alza de los salarios mínimos", San José, s.e., 24 de febrero de 1972.
- Consejo Nacional de Salarios, ACTAS, 1970-1974.
- CONSTITUCION POLITICA DE COSTA RICA, Carlos Manuel Arguedas, Coordinador, Editorial Costa Rica, San José, 1981.
- De la Cueva, Mario, DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, S. A., México, 1967.
- Dieterich, Heinz, RELACIONES DE PRODUCCION EN AMERICA LATINA, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978.
- Evers, Tilman, EL ESTADO EN LA PERIFERIA CAPITALISTA, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979.
- Figueres, José, CARTAS A UN CIUDADANO, Imprenta Nacional, San José, 1956.
- Figueres, José, "Aspiraciones de Latinoamérica", THE NEW REPUBLIC, Washington, D.C., 13 diciembre, 1954.
- Figueres, José, "Doctrina Social y Jornales Crecientes", Extracto del informe radial que sobre las labores del Ministerio de Trabajo presentó al país el señor Presidente de la Junta Fundadora de la Segunda República el día 2 de noviembre de 1949, Imprenta Nacional, San José, 1949.
- J. Figueres, FUNDAMENTOS ECONOMICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS (Trabajo presentado a la conferencia de las Naciones Unidas sobre derechos humanos celebrada en Teherán, Irán, 1968), Partido Liberación Nación, San José, 1968.
- Figueres, José, LA POBREZA DE LAS NACIONES, Imprenta Nacional, San José, 1973.
- J. Figueres, LAS ELECCIONES DE 1958, EL FUTURO DE UN GRAN MOVIMIENTO POPULAR, Imprenta Nacional, San José, 1958.

- García Huidobro, Guillermo, LA POLITICA DE INGRESOS EN ECONOMIAS HETEROGENEAS (Versión mimeografiada), Documento publicado por PREALC y reproducido por la Dirección General de Planificación del Trabajo y el Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, San José, 1981.
- Hall, Carolyn, EL CAFE Y EL DESARROLLO HISTORICO-GEOGRAFICO DE COSTA RICA, Editorial Costa Rica y Universidad Nacional, San José, 1976.
- Halperin Donghi, Tulio, HISTORIA CONTEMPORANEA DE AMERICA LATINA, Alianza Editorial, Madrid, 1979.
- Jiménez Veiga, Danilo, ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA POLITICA LABORAL Y DEL PAPEL DEL MINISTERIO DE TRABAJO EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, (Mimeografiado), San José, 1970.
- Jiménez Veiga, Danilo, EL SINDICALISMO EN CENTROAMERICA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA DECADA DE 1980, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1981.
- Jiménez, Wilburg, "Las Elecciones en Costa Rica", COSTA RICA CONTEMPORANEA, T.I., Chester Zelaya, Director, Editorial Costa Rica, San José, 1979.
- Kaplan, Marcos, FORMACION DEL ESTADO NACIONAL EN AMERICA LATINA, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.
- Lechner, Norbert, LA CRISIS DEL ESTADO EN AMERICA LATINA, El Cid Editor, Caracas, 1977.
- Lederman, Esteban, Torales, Ponciano y Trejos, Juan Diego, "Trabajo y Empleo", COSTA RICA CONTEMPORANEA, T. II, Chester Zelaya, Directores, Editorial Costa Rica, San José, 1979.
- Lom, Helen, EL SISTEMA Y LA POLITICA DE SALARIOS MINIMOS EN COSTA RICA (Tesis), Universidad de Costa Rica, 1975.
- _____, "El Consejo Nacional de Salarios", REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT, Vol. 96, Número 1, julio-agosto, 1976.
- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, INFORME FINAL - COMISIONES CONSULTIVAS - SECTOR INDUSTRIAL BANANERO, San José, 1971.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Antecedentes para una política de salarios en Costa Rica" (versión mimeografiada), San José, junio de 1974.

_____, EMPLEO Y BRECHA SOCIAL: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO. LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA, San José, 1975.

_____, "Informe sobre el estado actual del sistema de salarios mínimos en Costa Rica", Oficina de Salarios, San José, 1980.

_____, LA OFERTA LABORAL EN COSTA RICA EN EL PERIODO 1963-1981, Dirección General de Planificación del Trabajo y el Empleo, Imprenta Nacional, San José, 1982.

_____, LA POLITICA DE SALARIOS Y DE BENEFICIOS SOCIALES, San José, agosto de 1976.

Murillo, Mario, SOBRE EL EMPLEO PUBLICO EN COSTA RICA, OFIPLAN, Serie "Divulgación de Estudios Técnicos", N° 3, San José, 1975.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", CUADERNOS SOCIOLOGICOS, Serie "Aportes", N° 2, Escuela de Antropología y Sociología, Universidad de Costa Rica, San José, julio, 1981.

Partido Liberación Nacional, CARTA FUNDAMENTAL N° 2, Primer Congreso Ideológico, San José, 1969.

PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe), POLITICAS DE EMPLEO EN AMERICA LATINA PREALC, Santiago, Chile, 1974.

PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe), SALARIOS, PRECIOS Y EMPLEO EN COYUNTURAS DE CRISIS EXTERNA. COSTA RICA 1973-75, Oficina Internacional del Trabajo, Serie "Investigaciones sobre Empleo" N° 16, Santiago de Chile, 1979.

Quevedo, Oscar y Cuellar, Santiago, "Condicionantes del desarrollo sindical en Costa Rica", MOVIMIENTOS SINDICALES EN COSTA RICA, REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES, Números 15-16, Universidad de Costa Rica, marzo-octubre, 1978.

Reuben, Sergio, CAPITALISMO Y CRISIS ECONOMICA EN COSTA RICA, Treinta Años de Desarrollo, Colección Debate, Editorial Porvenir, S. A., San José, 1982.

- Reynolds, Lloyd G., ECONOMIA LABORAL Y RELACIONES DE TRABAJO, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- Rodríguez, Eugenio, DE CALDERON A FIGUERES, EUNED, San José, 1980.
- Rojas Bolaños, Manuel, LUCHA SOCIAL Y GUERRA CIVIL EN COSTA RICA 1940-1948, Colección Debate, Editorial Porvenir, S. A., San José, s.f.
- Rovira Mas, Jorge, ESTADO Y POLITICA ECONOMICA EN COSTA RICA 1948-1970, Colección Debate, Editorial Porvenir, S. A., San José, 1982.
- Salazar Mora, Jorge Mario, CALDERON GUARDIA, EUNED, San José, 1980.
- Solís, Manuel y Esquivel, Francisco, "El estado democrático burgués en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX y su contenido de clase (esbozo para una discusión)", movimientos sindicales en Costa Rica, REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES, N° 15-16, Universidad de Costa Rica, marzo-octubre, 1978.
- Sonntag, Heinz Rudolf, y Valecillos, Héctor, EL ESTADO EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO, Siglo Veintiuno Editores, México, 1980.
- Spyropoulos, Georges, RELACIONES LABORALES, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, México, 1976.
- Stanley, J. y Bárbara H. S., LA HERENCIA COLONIAL DE AMERICA LATINA, Siglo Veintiuno Editores, México, 1970.
- Stone, Samuel, LA DINASTIA DE LOS CONQUISTADORES, EDUCA, San José, 1975.
- Torres Rivas, Edelbert, INTERPRETACION DEL DESARROLLO SOCIAL CENTROAMERICANO, EDUCA, San José, 1977.
- Vega Carballo, José Luis, "Democracia y dominación en Costa Rica", (CENTROAMERICA EN CRISIS), Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1980.
- Villasuso, Juan Manuel, y Trejos, J.D., "Evolución reciente en la estructura salarial en Costa Rica", Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Documentos de Trabajo, N° 32, Universidad de Costa Rica, San José, 1979.
- Zumbado, Fernando, ASIGNACIONES FAMILIARES EN COSTA RICA, Impacto en la Economía y el Desarrollo Demográfico, Centro de Estudios Sociales y de Población, Universidad de Costa Rica, San José, 1973.
- Zúñiga, Guillermo, LA COSTA RICA DE HOY: CRISIS Y POLITICA ECONOMICA (Tesis), Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.