



LA CUESTION SOCIAL Y LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS OBREROS DE COSTA RICA (1930-1960)

José Manuel Cerdas Albertazzi

El autor agradece al Lic. Enrique Jiménez Acuña por su valiosa y espontánea colaboración en la revisión de estilo.



A la memoria de Manuel Mora Valverde,
insigne luchador de la causa obrera.

En este estudio se efectúa una revisión de la política social del Estado durante los años que van de 1930 a 1960. Es un período crucial, por cuanto se produjo un significativo cambio: la aparición del Estado benefactor, lo que a su vez trajo importantes influencias sobre las condiciones materiales de vida de los trabajadores urbanos. El análisis está precisamente en función de esta problemática, y parte de la idea que tales políticas promovieron mecanismos para una redistribución de la riqueza.

De tal forma, se expondrá de manera general la acción estatal sobre las condiciones materiales entre los trabajadores y los sectores populares, enfatizando en los ámbitos obreros urbanos; pero además, hemos creído necesario indicar cómo estos incidieron, en calidad de agentes sociales, para que la legislación en referencia se promulgara.

Sobre esto último no nos extendimos, por cuanto escapa a nuestro objeto de estudio, pero era al menos importante denotarlo e ilustrarlo: la política social no vino exclusivamente «de arriba», sino que muchas veces se generó «de abajo», e inclusive, también se propició «desde afuera» por organismos y foros internacionales (aparte de las influencias políticas e ideológicas externas), cuestión que también ameritaría esfuerzos investigativos adicionales. Tal política así surgida fue un elemento positivo en mejorar los niveles de existencia de los trabajadores. Buena parte de ella se materializó en *remuneración indirecta* para el trabajador -complementaria a la *directa*- amortiguándose la contradicción capital-trabajo, y por lo tanto, facilitándose, funcionalmente, el clima de desarrollo industrial para el capital (1).

TRANSFORMACIONES ESTATALES

Para tener una visión de conjunto acerca de las condiciones de vida de los trabajadores urbanos, algo que nos ha venido ocupando en años recientes, es necesario efectuar, al menos, una breve inspección del papel que ha jugado el Estado costarricense en materia social. En atención a nuestro asunto de interés, sólo efectuaremos un recuento de las principales expresiones legales de esa política, con el fin de evaluar la incidencia efectiva que pudo haber tenido entre los trabajadores.

Paralelamente nos interesará revisar con cierta generalidad y con fines indicativos, el papel que jugó el movimiento laboral en algunas leyes. Profundizar o detallar las actuaciones de este agente social implica otro estudio con otra temática (2).

Se advierte que no intentamos un análisis detenido del Estado y su política social, sino una caracterización aproximativa de la transición estatal durante el período en relación con las condiciones de vida de los trabajadores urbanos.

No es el lugar para demostrar, para el caso concreto, el siguiente supuesto-hipotético, pero dejamos planteado que: «la dinámica contradictoria que involucra a las clases subalternas (en particular, el movimiento laboral urbano), a las clases dominantes (fracción hegemónica agro-comercial y bancaria y sectores medios empresariales) y al Estado (con su personal burocrático y la «clase política»), explica, en gran medida, la existencia en Costa Rica de una política social que atendió intereses de las clases sociales subordinadas, específicamente en las dos primeras décadas de nuestro período (y muy posiblemente desde la de 1920). Para esto es necesario reconocer una autonomía relativa estatal respecto de la clase dominante, autonomía que coyunturalmente se potenció entre 1941 y 1949 respecto de la fracción hegemónica (la oligarquía agro-comercial y bancaria) durante los gobiernos social-reformistas de los «ocho años» y de los «dieciocho meses». Las condiciones internacionales también jugaron su papel facilitador para que tales situaciones autonomistas ocurrieran y luego concluyeran (3).

El período de estudio nuestro engloba transformaciones del Estado costarricense caracterizadas por la entrada en crisis del Estado liberal-oligárquico y su sustitución por un Estado interventor (benefactor-desarrollista). El corte o ruptura se debe fijar a lo largo de la década de 1940, pese a preludios desde la

de 1920 y de 1930 (4), básicamente por los procesos de Reforma Social de 1941-1943 y por las reformas políticas y económicas de la Junta que gobernó por dieciocho meses, luego de la guerra civil de 1948.

En cuanto a materia de política social, se muestra lo siguiente: desde la década de 1920 existe legislación incipiente, posterior a la caída de la dictadura de los Tinoco y en medio del surgimiento del Partido Reformista (Ramírez A., V., 1989 y Samper, M., 1988, pp. 157-222). Luego, en los años críticos de la década siguiente, con un Partido Comunista recién fundado, de nuevo el Estado promulga algunas leyes que debían paliar la dura situación de los sectores subordinados; en especial donde hubo organización contestataria (movimiento sindical urbano, y algo menos, rural). En la década de 1940 es la Reforma Social la que introdujo cambios fundamentales en las funciones sociales del Estado (Botey y Cisneros, 1984 y Cerdas y Contreras, 1988). Por último, en la década siguiente ya no hubo desarrollos novedosos importantes en este ámbito, aunque sí reforzamientos de la legislación del decenio anterior (por ejemplo, en vivienda y seguro social) y el mantenimiento de la reforma social, que bien pudo haber sido total o parcialmente derogada si la correlación de fuerzas, luego de la Guerra Civil, hubiese sido otra.

Antes de detallar alguna de la legislación social que influyó en las condiciones de vida de los trabajadores, nos parece necesario subrayar el hecho que, si bien existía una forma de dominación de tipo hegemónico, la cual implicaba canales y mecanismos mayoritariamente buscadores y generadores de negociación dentro de la conflictividad social, y procura de consensos, estos no hicieron desaparecer los mecanismos represivos en el ejercicio del poder y en resguardo del orden prevaleciente, en particular, hacia el movimiento de los trabajadores.

De tal manera que, por ejemplo, al lado de la dubitativa, aunque políticamente significativa legislación social previa a 1941, existió restricción a la literatura y a las organizaciones radicales que se consideraron subversivas (principalmente marxistas), o represión fuerte hacia huelgas y desfiles de protesta obrero-artesanales, a punta de cintarazos y a no pocas balas. Esto último, aunque fue siempre más palpable en las zonas bananeras, igualmente ocurría en la propia ciudad de San José (5).

Esta faz represiva inclusive se proyectó luego de 1948, en consonancia con el resultado de la guerra civil de ese año y de la «Guerra Fría», cuando se ilegalizó y reprimió al Partido Vanguardia Popular, a los sindicatos afines a este

y, en general, se obstaculizó -hasta el presente- la acción sindical, particularmente en la empresa privada. Lo anterior, en buena parte por reacciones de los patronos, pero, también, porque el Estado no ha sido, precisamente, un cabal defensor del derecho de sindicalización (Aguilar, 1989). De ahí que el Estado benefactor y desarrollista, posterior a 1948, no fuera nunca pro sindicalista, ni siquiera en sus versiones más moderadas, aunque se debe señalar la tolerancia hacia el sindicalismo estatal o el reconocimiento, de hecho, del fuerte movimiento bananero hasta entrada la década de 1980. Cuando más, le permitió subsistir sin muchos obstáculos al «sindicalismo blanco», mientras restringió al de izquierda y, al serle posible, propició el solidarismo como alternativa pro patronal en esa última década, con apoyo de un sector de la Iglesia (Abarca, 1992).



SOBRE LEGISLACION SALARIAL Y DE COSTO DE VIDA

El Estado costarricense comenzó a atender las necesidades más básicas de consumo por parte de los trabajadores, en medio de la grave crisis económica iniciada entre fines de 1929 y 1930, pero agudizada en los años inmediatamente posteriores y extendida hasta más o menos 1936.

Esta atención se hizo algo retardada y muy gradualista. La verdad es que en la década de 1930 su aplicación estuvo bastante restringida y no fue sino a partir de la Reforma Social que con el impulso de la Ley de Salario Mínimo y de los controles de precios (estos últimos con resultados discutibles) se llevó a cabo con mayor eficacia.

La problemática la hemos abordado en dos ámbitos: primero, la política salarial, mediante la Ley de Salario Mínimo; y segundo, el control de precios,

mediante leyes, decretos, reglamentos e índices de precios sobre abastos y otros rubros de gastos básicos.

Legislación salarial

Respecto de la legislación salarial y desde las posiciones del movimiento laboral, esta comenzó a ser impulsada por el recién fundado Partido Comunista en el año 1932, cuando la crisis tenía varios meses de haber tocado fondo y los bajos salarios y la desocupación no dejaban de golpear a la clase trabajadora. El Primero de Mayo de 1933, primera celebración alusiva a la clase trabajadora que realizó el PCCR, llevó como consignas de lucha, entre otras, la consecución de una Ley de Salario Mínimo y de Ayuda a los Desocupados (6). Ambos fueron proyectos de ley presentados al Congreso de la República por este partido cuando aún no tenía representantes suyos en el Parlamento. Al efecto, procuró movilizar a los trabajadores a lo largo de su tramitación, la que, sin embargo, terminó siendo «encarpetada» por la oposición de los congresistas (**Trabajo**, 27 de agosto de 1933). Se percibían en su redacción elementos propios del radicalismo izquierdista de los primeros años del PCCR.

Pero el Congreso aprobó otra ley, también denominada de Salario Mínimo, en noviembre (Ley N° 14, de 22 de noviembre de 1933). Esta tuvo un carácter provisorio, en la medida en que sólo estableció una suma salarial mínima general (¢1,00) para un jornal, mientras se creaba un organismo especializado con instancias apropiadas para la determinación técnica de los mínimos salariales, según zonas y costo de vida.

Fue así como se creó la Oficina Técnica del Trabajo (OTT) y un Consejo de Obreros y Patronos (tres representantes por cada contraparte). El Consejo y la OTT formularían, en un tiempo prudencial, un proyecto de mecanismo de fijación salarial que debía ser presentado al Congreso (Costa Rica, 1939) (7). Por decreto-ley de 19 de diciembre de 1934 (N° 41) se crearon, finalmente, las llamadas Comisiones de Salarios Cantonales integradas de manera tripartita (trabajadores, patronos y un representante gubernamental) por nombramiento de la Secretaría del Trabajo. Su creación procuró darle contenido y asidero a la Ley de Salario Mínimo de 1933. Sus funciones eran: recomendar fijaciones salariales cantonales a la Secretaría, velar por las fijaciones decretadas, vigilar los precios cantonales de los artículos de primera necesidad, los pesos y medidas y el acaparamiento. La Secretaría, a su vez, con vista de la recomendación de

la Comisión de Salarios y de un informe de la Oficina Técnica, fijaba por decreto ejecutivo los salarios legales, los cuales se podían fijar en relación con horas o jornadas de trabajo (de 6 u 8 horas), según «usos o costumbres de la localidad».

Debemos verter unos breves comentarios sobre esta importante ley. Como hemos indicado, su importancia no radica tanto en la tangibilidad inmediata para los beneficiarios. Su puesta en práctica fue paulatina, determinada por el grado y la capacidad de organización de los trabajadores en sus respectivos oficios y cantones, porque muchas veces se fijaban salarios para un cantón -al principio en muy pocos-, pero únicamente para un oficio específico. Esto dependía de la existencia o no de sindicatos locales.

Lo anterior hacía que los trabajadores rurales y urbanos desorganizados, mantuvieran una situación de desventaja, más por defecto de la ley, que por «egoísmo» del movimiento organizado, como muchas veces se ha querido hacer ver. El resultado fue una situación de desbalance, no entre «víctimas» y «privilegiados», sino entre víctimas y organizados (8).

Esto podía traer resultados ambivalentes, pues bien podía servir de acicate para la sindicalización de los desorganizados, como de hecho parcialmente se dio, sobre todo a partir del Código de Trabajo, o bien podía mantener desbalances injustos para algunos, especialmente en el campo. Sin embargo, después de 1948 la fijación se decretó «desde arriba» y con carácter nacional, supuestamente para hacer justicia en los ingresos; se le quitaron atribuciones y motivaciones a la organización sindical y se las trasladó, con fines «más técnicos», al aparato estatal. Revisaremos esto un poco más adelante.

Otro aspecto que llama la atención sobre la ley, es el reconocimiento que se hace de la situación que de hecho existía entre salario masculino y femenino, entre adultos y menores. El Código de Trabajo y las Garantías Sociales eliminaron, al menos legalmente, estas diferenciaciones en 1943, aunque la práctica muchas veces siguió el viejo camino.

Todavía hacia 1935 no estaba en vigencia la Ley de Salarios, mientras se llenaban formalidades. Aun así, se fijó por decreto un salario mínimo en los cafetales por ¢0,25 la hora (lo mismo para cañales y tabacales) y de ¢0,50 en banano y cacao. No es sino en 1936 que registramos, para trabajadores urbanos, fijaciones salariales, tanto para panaderos (San José y Puntarenas), como para zapateros (de tercera categoría en San José) (9).

Es decir, al menos para enfrentar la crisis de la depresión en sus años más duros, la ley no funcionó, toda vez que 1936 es ya año de estabilización, al

menos en índices macroeconómicos. Sus beneficios se percibieron de manera paliativa cuando se produjo la inflación, luego de 1942 (Cerdas, 1994, cap. III).

En 1937, en un pliego de peticiones presentado por organizaciones obreras al Congreso de Panaderos, Zapateros, Sastres y Constructores, se quejan estos de la incompleta aplicación de los salarios mínimos y, a su vez, pedían la reforma y eficacia de la respectiva ley. Pedían una reglamentación justa para el trabajo femenino e infantil y una desburocratización de la Oficina Técnica del Trabajo, entre otras cosas (10). Muchas de las peticiones constituían o estaban comenzando a ser tópicos de la cuestión social.

La exposición anterior pretende ayudar a desvirtuar la idea simplista y legalista de que tan pronto se promulgaba una ley, esta lograba entregar todos sus frutos a sus destinatarios o beneficiarios, o que la legislación social es únicamente obra y gracia de los políticos, desde su planteamiento inicial, hasta su promulgación.

Como se expuso, la extensión de los salarios mínimos, a partir de 1944, y su eficacia, al menos logró paliar los efectos graves de la inflación en los tiempos de la II Guerra Mundial. Entre 1941 y 1944, si bien la cobertura de las fijaciones no parece haber sido tan significativa, los aumentos aprobados fueron bastante sustanciales, sin precedentes históricos cercanos que conozcamos, pues muchos oscilaron entre el 20% y el 25% (ver nuestro estudio de la nota 15, en su capítulo III).

En los tiempos de la Junta de Gobierno (1948-1949) se cambiaron en algo las Comisiones de Salarios y pasaron a ser denominadas Comisiones Mixtas de Salario Mínimo. La composición de las mismas fue variada y su integración numérica obedecería al Poder Ejecutivo, según criterios regionales y económicos (**Colección de Leyes y Decretos**. Decretos de la Junta, N° 418; 4 de marzo de 1949). Además, se estipuló la creación de comisiones específicas para empresas con más de trescientos empleados.

Este decreto, de marzo de 1949, realmente no introduce cambios de fondo. No obstante, unos pocos meses después (noviembre), la Junta de Gobierno decide por decreto crear el Consejo Nacional de Salarios, adscrito al Ministerio de Trabajo, para que fije los salarios mínimos nacionales (11).

En general, se pretende introducir una mayor centralización e intervención estatal al desaparecer el carácter descentralizado (cantonal y por ramas) de las anteriores comisiones; y en su afán tecnicista (o tecnocrático), la Junta argumenta en favor de criterios técnicos y especializados. Las fijaciones se

establecen bienalmente, pero a iniciativa de las partes interesadas se pueden revisar.

Estos cambios introducen variantes en algunos ámbitos. Por un lado, se tiende a homogenizar los montos salariales nacionales y a introducir criterios más técnicos que de fuerza organizativa y política. Por otro lado y, como contrapartida, los organismos sindicales de base y locales activos pierden injerencia y vigencia en las fijaciones, otorgándose a la alta dirigencia, la cual en esos años sólo podía ser de la Central *Rerum Novarum*, ya que la Confederación de Trabajadores, de orientación clasista, había sido ilegalizada. Parcialmente, la moderación de los mínimos salariales fijados fue el resultado de esta situación. Los datos nuestros sobre salarios reales así lo demuestran. Posiblemente, gracias sobre todo a la recuperación económica cíclica, los salarios reales pudieron evolucionar positivamente, aunque lo hicieron de manera muy gradual.

Bajo la presidencia constitucional de José Figueres Ferrer (1953-1958), se intentó y proclamó una política de salarios crecientes, introduciéndose criterios económicos y de justicia social. Sin embargo, sus resultados no parecieran ser tan espectaculares, si nos atenemos a nuestras cifras salariales (recogidas en el estudio antes citado). Aun así, en su momento generó reacción y polémica en la prensa. Nuestros datos más bien muestran una pequeña disminución del salario mínimo real en los años 1955-1957.

Según los datos comentados por nosotros, de J. Laure, los salarios mínimos más bajos también aparecen desmejorados en esos mismos años. La recuperación se muestra en nuestros datos y en los de este último autor, en 1957-1958 (12). Los salarios mínimos nominales muestran, a lo sumo, constancia entre 1954 y 1957.

Control del costo de vida

Sobre el control del costo de vida, la legislación se destinó a evitar el alza de precios desmedida y su indización, aunque esto último sólo se llevó a cabo para la ciudad de San José.

Al igual que la legislación salarial, el control de precios y abastos fue una respuesta al descontento que la situación de crisis produjo entre los sectores populares durante las décadas de 1930 y de 1940. También sus resultados fueron bastante coincidentes. En esos años duros para la clase trabajadora, lo

que se alcanzó fue moderar la pérdida del poder adquisitivo y, parcialmente, detener el ritmo de encarecimiento de artículos de consumo básico, pero al no desaparecer las causas de la crisis económica -muchas de las cuales venían de afuera- esta seguía afectando negativamente los niveles de vida de los asalariados.

Antes de 1940 hay una serie de disposiciones y decretos que pretenden evitar las carestías. El 16 de julio de 1932 se emite un decreto legislativo que procura «abaratarse los medios de subsistencia y de reprimir el acaparamiento y la especulación de los artículos de primera necesidad». Se tipificaba el acaparamiento como un acto de monopolio punible, si al aumentarse los precios, las ganancias obtenidas no guardaban relación con la inversión y los gastos necesarios. Se establecieron las multas y penas y la obligatoriedad, por parte de los comerciantes, de declarar las existencias al iniciar cada trimestre.

El 9 de julio de 1936, ante «los precios desmedidos» que alcanzaron las subsistencias para las clases pobres, el Ejecutivo emitió un decreto que complementó el anterior en vista que no había reglamento, función que parcialmente debería cumplir. Ahí se especificaron más de cincuenta artículos de primera necesidad, referentes a alimentación, vestido, vivienda y alumbrado, sujetos a control de precios. Por último, se establecieron mecanismos para que los comerciantes hicieran las declaraciones de sus existencias.

En igual sentido, hay disposiciones y decretos de agosto de 1937 (Nº 82 y 66), tanto para crear un fondo de regulación de precios de granos (maíz, frijoles, arroz), como otro que facultaba al Ejecutivo para que importara artículos de primera necesidad, con el fin de atender el consumo. Esto último se repetirá en agosto de 1939 (13). Poco después, se emitió la ley Nº 6 de 21 de setiembre de 1939, denominada Ley de Subsistencias.

A partir de este último año se responsabiliza, fundamentalmente, al conflicto bélico europeo y mundial de la carestía real o potencial, por lo que se efectúan estas previsiones en el momento antecedente o simultáneo al estallido de la guerra. Se crean, el 4 de setiembre, Comisiones de Abastos que apliquen la ley en sus respectivos cantones.

En la década de 1940, ya fuese por la guerra mundial o por el conflicto político interno y la inflación en sí misma, se impulsan medidas *ad-hoc* o permanentes para el control de precios, con resultados aparentemente insuficientes, tanto para evitar la carestía, como el acaparamiento (14). El 13 de julio de 1943 se crea la Junta Central de Abastos de San José, con Juntas Auxiliares en la provincia y con Juntas Populares en barrios y distritos, para evitar la

especulación mediante la fiscalización de precios, prohibición del acaparamiento y limitación de la exportación de primera necesidad (15).

En 1945 se emite la Ley de Defensa Económica, para controlar lo que parecía difícil de controlar: la continuada alza («indebida») de artículos primarios. Se establece un listado de artículos y de renglones de gastos, mecanismos de control de precios y sus fijaciones y control de exportaciones (cuotas). En buena parte retoma y modifica lo establecido desde la ley de setiembre de 1939 y otras de 1943 y 1944 (16).

Pese a que los esfuerzos legislativos fueron grandes, es difícil establecer una conclusión sobre sus resultados exactos. Muchas críticas técnicas -sin hablar de las político-electorales, que muchas veces se entremezclaban- se hicieron en aquel momento. En general, hay y hubo un reconocimiento de personeros del gobierno calderonista y de la oposición, de que el problema básico de los abastos radicaba en la estructura productiva y en los desajustes introducidos por la guerra.

Las discrepancias afloran y respecto de las medidas que debían corregir el problema, pero la situación de emergencia objetiva creada por la guerra mundial y la conflictividad política creciente interna complicó las cosas (17).

Por su lado, los voceros del movimiento organizado de trabajadores continuamente se quejaban en la prensa de las transgresiones a la ley efectuadas por los comerciantes, o la falta de una mayor rigurosidad en su aplicación de parte de las autoridades.

El control de precios no se reducía a alimentación y vestuario. Incorporaba otros renglones de consumo, como combustibles, electricidad, herramientas, materiales agrícolas, materias primas, materiales de construcción, medicamentos, etc. También existían disposiciones en igual sentido respecto de los alquileres de habitación. Igualmente, se intentaba llevar estadísticas de existencias de abastos mediante la cuantificación de importaciones y de la producción nacional (sobre todo de granos básicos y azúcar), las cuales pueden ser consultadas en las Memorias de Gobernación, o en Anuarios Estadísticos, o en Boletines del Banco Nacional.

Si bien es cierto que la causa fundamental de la crisis de abastos y de la inflación obedeció a factores que escapaban a las responsabilidades directas de los gobiernos de turno, por estar la economía centrada en la estructura monocultivista -la que tenía un escaso desarrollo de las fuerzas productivas, sobre todo en el sector agrícola para consumo interno- y debido a la situación

coyuntural de emergencia bélica, la verdad es que ni en la administración Cortés, ni en las de Calderón y Picado, se concretó o propugnó un cambio decisivo en tal sentido. Las transformaciones económico-productivas no fueron su mayor desvelo. La creación del Consejo Nacional de Producción fue un paso inicial para resolver esos problemas. Posiblemente la misma crisis limitó las acciones que el Estado debía haber tomado.

Lo cierto es que en lo que a la producción básica alimentaria se refiere, su solución total nunca se alcanzó. Parcialmente se lograría en un contexto económico internacional de recuperación, que permitió el financiamiento y equipamiento infraestructural en los años 50 y 60 (sobre todo, crédito y vías de comunicación) (18).

En el clima político caldeado, entre 1944-1948, el intervencionismo sobre los precios levantó fuertes sospechas y resquemores por parte de amplios sectores de comerciantes, los que tendieron a alinearse con la oposición. Luego del conflicto armado, aunque la capacidad intervencionista no desapareció, su aplicación fiscalizadora no fue tan necesaria, gracias a la estabilización económica y comercial, aunque quedó instituida de manera general.

El control de precios se convirtió, en esos años conflictivos, en fuente de disputas sociales y políticas, olvidándose muchas veces el aspecto económico y pragmático que lo creó, producto de la crisis depresiva de la década de 1930 y de la carestía de la siguiente.

Como corolario, digamos que, si bien la legislación debió proteger en buena parte al consumidor, sólo la recuperación de la economía acabó con la escasez y la especulación.

Legislación laboral

Este ámbito de la política social ha sido mayormente tratado por otros autores y generalmente se incluye dentro de él -con justa razón- el otro aspecto ya tratado por nosotros, el de la legislación salarial.

La década inmediatamente anterior a nuestro período de estudio, se abrió con las huelgas por el establecimiento de la jornada laboral de ocho horas (febrero de 1920), las que concluían con la consecución de una ley en tal sentido (Ley Nº 100, de 9 de diciembre de 1920) (De la Cruz, 1980, pp. 103-110 y Acuña, 1986).

Ahí se estipulaban ocho horas para trabajos productivos (industria y agricultura) y diez horas para trabajos del sector terciario. Además, se establecieron los

recargos de horas extras y un máximo de quince diarias, en relación con la salud del trabajador.

Como señalamos para la legislación salarial y bien lo consigna V. H. Acuña, «hay mucha distancia entre el hecho y el derecho (...) la separación que media entre norma y realidad sólo es reducida merced a la acción constante de los sujetos sociales» (Acuña, 1986, p. 79). Durante los años siguientes y hasta la promulgación del Código de Trabajo (1943), su cumplimiento fue muy irregular y objeto de disputas obrero-patronales intermitentes. Pese a ello, no se puede subestimar su incidencia positiva frente a las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, en particular urbanos, al acortar las extenuantes jornadas laborales de diez y más horas (Oliva, 1988, pp. 63-65).

Sin embargo, el Estado costarricense sólo comenzó a desarrollar una política laboral incipiente y, por lo tanto, aún poco consistente, a partir de la creación, en 1928, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, adscrita como Despacho de Gobernación y Policía. Inicialmente se estipuló que en cuatro años dejaría de ser subsecretaría, pero la falta de voluntad política y la crisis fiscal en que se debatiría el Estado en la década de 1930 atentarían contra este propósito. Años después, la promulgación del Código de Trabajo y de las Garantías Sociales Constitucionales, determinó la necesidad de crear la Secretaría de manera independiente, en 1943.

Una de las funciones que se le atribuyeron a la Secretaría en el año 1928, fue preparar un Código de Trabajo que comprendiera: contratos de trabajo; reglamentación de horarios, de salarios, de talleres; protección del trabajador; accidentes de trabajo; jurisdicción; previsión y seguro; ahorro; seguros sociales; pensiones; seguros contra el paro; asociación; libertad de asociación; habitaciones para obreros y trabajadores; procedimientos de conciliación y arbitraje; etc. Pese a ello, posiblemente la ya mencionada falta de voluntad de la clase política liberal por introducirse de lleno en materia laboral hizo que tal propósito se pospusiera por quince años, hasta que otro grupo gobernante, con otras ideas y ciertas alianzas, lo retomara (Costa Rica, 1939).

En efecto, antes de 1943 es muy escasa la legislación relativa al trabajo y su problemática. Encontramos leyes y decretos aislados que se refieren a aspectos muy específicos, como el de cierre dominical del comercio y de algunos servicios personales (por ejemplo: barberías en 1915), o regulaciones de jornadas laborales de panaderías. Hay aspectos relativos al trabajo y protección para la salud de las mujeres en estado de gravidez y lactancia y de menores de 18 años en el Código de la Infancia.

En 1937 se establecen procedimientos para registrar agrupaciones obreras y gremiales, lo que por un lado favorece el control y vigilancia por parte del Estado, pero por el otro, les abre espacios de legalidad.

Desde 1912 se venía intentando limitar y regular el pago de salarios y jornales por medio de vales, cupones, chapas, medallas, etc., que propiciaban el fraude y la especulación en perjuicio de los trabajadores. En fin, es poco lo que hay en esta primera mitad de nuestro período a este respecto. Lo más sobresaliente, pese a las limitaciones que le hemos señalado, es la promulgación de la Ley de Salario Mínimo analizada más atrás.

El Código de Trabajo fue aprobado el 23 de agosto de 1943 y el ejecútase se firmó el 27 del mismo mes y comenzó a fungir, junto con el capítulo constitucional de Garantías Sociales, el 15 de setiembre de ese año. Las Garantías Sociales se habían aprobado el 2 de julio del año en mención. En aquel momento representó una importante conquista laboral de los trabajadores, pese a su reconocible alcance moderado. Lo más probable es que así fuera estimado por los propios dirigentes populares que lo habrían concebido como un punto de arranque y un arma de lucha (19).

En la edición de 1943 del Código, la introducción recoge una serie de aspectos importantes de mencionar en breve. Señala que incorpora buena parte de la legislación social-laboral entonces existente, la cual se califica de exigua. Se mantienen las Comisiones Mixtas para las fijaciones salariales por provincias y se crean Comisiones Especiales para empresas con actividades en varias de ellas, o si hay contratos especiales con el Estado (se refiere a las transnacionales agrícolas, sobre todo).

La Comisión Especial del Congreso fue la que presentó al plenario parlamentario el proyecto, y en su tramitación legislativa recibió algunas enmiendas. Según afirman los integrantes de la Comisión, se tomaron antecedentes de la legislación de España y México, se tuvieron a la vista planteamientos de tratadistas católicos españoles, de individualidades como Hans Kelsen y de la doctrina social católica de arzobispos norteamericanos (con argumentaciones antiliberales). Además señalan que el proyecto de Comisión se considera moderado, si se compara con los Códigos de México, Chile, Colombia, Venezuela, Cuba y otros países de América, y acorde con la realidad económica del país.

Su propósito entendido -agregan- es ofrecer un mínimo de garantías laborales a la clase trabajadora, de ahí que se contraponga de alguna manera

al derecho clásico individualista («no socializador») (C.R., Código de Trabajo, 1943).

Concluyen confiando en que sus disposiciones se acomodarán gradualmente «y sin violencias» al conglomerado que van a regir. En general, se nota un tono conciliador en las explicaciones sobre los alcances de la legislación respecto del sector rural. De nuevo se cataloga como moderada, al contrastarla con la de otros países y la Convención de la Organización Internacional del Trabajo (del 12 de noviembre de 1921), firmada por muchos de los países antedichos, en particular en lo referente a la huelga, la cual aquí se limita bastante si productos agropecuarios pueden perderse, o se prohíbe del todo para los servicios públicos.

El Código, que tocó de manera muy amplia y particularizada los diferentes aspectos de las relaciones laborales -por ejemplo: contratos colectivos e individuales; reglamentos de trabajo; trabajo de menores y mujeres; servicio doméstico, a domicilio y de aprendices; jornada de trabajo, descansos y vacaciones; salario mínimo; de las organizaciones laborales (sindicatos y cooperativas), etc.- se complementó con la Garantías Sociales constitucionales.

Estas establecieron el derecho al trabajo, salario justo, jornada de ocho o seis horas diarias y cuarenta y ocho o treinta y seis semanales, pagos extraordinarios, libertad sindical, derecho de paro (empresarios) y de huelga (trabajadores), convenciones colectivas, impulso al cooperativismo, a la vivienda popular, salud e higiene laboral, protección a mujeres y menores, seguros sociales (enfermedad, invalidez, vejez, maternidad y muerte), etc.

La conclusión más evidente es que esta legislación, núcleo de la llamada Reforma Social, cambió, en términos generales, favorablemente las condiciones de vida y trabajo de la clase trabajadora. Sin embargo, estudiosos y dirigentes del movimiento laboral han señalado no sólo insuficiencias, sino hasta efectos contraproducentes.

Un aspecto muy concreto en este sentido, es la limitación antes señalada al derecho de huelga para los trabajadores, y el derecho, como contraparte, de los patronos para efectuar cierres de empresa. De manera más general, se reconoce que a partir de 1943 el movimiento y la lucha laboral estuvieron sujetos al control y la restricción legales. Las acciones que quedaran al margen de la ley estaban deslegitimizadas «e ideológicamente ligadas a la subversión y desestabilización del orden», como lo señalan, entre otros, Carlos Abarca y Víctor H. Acuña (Abarca, 1992, pp. 17-19) (Acuña, 1992, pp. 22-25) (Ulloa,

1983, pp. 179 y ss.). Esto es cierto, pero en particular, ningún derecho a huelga existió antes del Código.

Por otro lado, en el marco de movilización de aquellos años, la expectativa de hacer cumplir, y sobre todo, de mejorar la legislación laboral emitida parecía posible y era precisamente un arma de lucha. Pero después de 1948 el contexto sociopolítico fue otro. La represión al movimiento clasista y la refuncionalización, por parte del Estado interventor-desarrollista, de la legislación mencionada, alejó derechos y expectativas de mejoramiento, pues si algo caracterizó al grupo político vencedor, fue su demarcación de una línea laborista, como sí lo había sido el grupo republicano calderonista. La Junta de Gobierno demuestra su limitada vocación laborista cuando, por ejemplo, fracasó reiteradamente en promulgar un Proyecto de Legislación Social (20).

Aunado a eso, la clase empresarial pudo rechazar gran parte de la legislación laboral por medios legales. Al no existir fuero sindical, era fácil descabezar el sindicato que se quisiera organizar. Para los obreros zapateros la situación a partir de 1943 fue más difícil, pues perdieron la sindicalización compulsiva que antes los fortalecía. El Código lo dejó como cuestión opcional, perdiendo poder el sindicato ante los patronos. Pero además, muchos de estos decidieron disolver los talleres y contratar, bajo el «sistema doméstico» (contratos a domicilio) o con pequeños talleres por separado, la producción del calzado, limitándose a organizar la venta en tiendas de zapatería (Acuña, 1988, pp. 236-240).

El debilitamiento del sindicato fue perceptible ya antes de 1948, pero lo fue más luego de los sucesos de ese año. Destino trágico del gremio más activo y que más luchó, desde la década de 1930, junto con el PCCR, por legislación social. Destino no tan paradójico en una sociedad inequitativa en



términos económicos y políticos. En los años posteriores no hay legislación laboral tan relevante.

EDUCACION

Dentro de las clases subalternas, los trabajadores urbanos josefinos fueron los que probablemente recibieron mayores beneficios comparativos desde la puesta en práctica de la «Reforma» de 1886 (Ley Fundamental de Educación Común). En ella se dio prioridad a la enseñanza primaria, habiendo sido en las ciudades, especialmente la capital, donde más se desarrollaron programas y construcción de centros escolares (Quesada, 1992).

Aunque los datos estadísticos de alfabetismo y escolaridad los hemos expuesto en otro trabajo (Cerdas, 1994, pp. 207-209), en particular para los distritos capitalinos, señalemos que en 1927 la zona urbana alcanzaría un 87,4% de alfabetización y la rural, un 60,2%. En 1950 fue de 91,9% y 71,5%; y finalmente, en 1963, subió respectivamente a 94,8% y 80,3% (Fernández, 1976, pp. 64-69).

Sin embargo, el analfabetismo potencial restringe el panorama optimista de las anteriores cifras. Así tenemos que, para los censos de 1950 y 1963 (de 1927 no disponemos de este dato) el analfabetismo potencial (que considera el analfabetismo funcional) en zonas urbanas alcanzó 36% y 29%, respectivamente (Fernández, 1976, p. 65).

En todo caso, parece evidente el mejoramiento educativo general de la población a lo largo del período, el que habría incidido también entre los trabajadores urbanos y manufactureros en particular.

Los datos que tenemos del distrito Hospital muestran dicho fenómeno, pues los «trabajadores artesanales e industriales» representaron casi una tercera parte del total de personas con educación primaria y más de una sexta parte con la secundaria (segunda enseñanza), mientras que sólo contribuyeron con menos de una octava parte de las personas con ninguna educación.

En otros términos -y para 1927-, el 87,2% de los trabajadores manufactureros que se procesaron del distrito Hospital tenían alguna educación primaria; el 7,2% alguna educación secundaria; y un 5,4% sin educación alguna. Los «trabajadores de servicios personales y afines» muestran índices educativos mucho menores: el 26,7% no había cursado estudios primarios y un 70,9% sí los cursó (CIH, 1993, cuadro 48).

En datos de los Presupuestos de la República encontramos que de lo destinado a educación, entre 1920 y 1960, el porcentaje osciló alrededor del

20% (con una oscilación aproximada de 4%), constituyéndose en el mayor renglón de gastos del período (21).

Correlativamente ofrecemos datos de cómo se materializó esta inversión entre 1930 y 1951: **a)** En ese primer año hay 512 escuelas en el país, y en el segundo 1.175. Entre 1950-51 se aceleró la tendencia, pues se aumentó en 291 centros educativos. **b)** El número de maestros pasó de 1.866 a 5.032. **c)** El alumnado subió de 49.084 a 123.475 (aumento de 251%) (22). Las administraciones claves donde hubo crecimientos significativos fueron: las de Ricardo Jiménez (1932-1936), Rafael A. Calderón (1940-1944) y Otilio Ulate (1950-1953), aunque en el resto de la década de 1950, el ritmo de aumento fue significativo en esos renglones.

Sin embargo, lo más característico de esta última década, fue el impulso a la segunda enseñanza (o educación media). En la Memoria de Educación de 1957 se decía que hasta 1948 el Ministerio tuvo, como objetivo principal, la educación primaria; luego se le fue dando un énfasis a la educación media, pues estaba retrasada, desarrollándosela en «Segunda Enseñanza» y en «Educación Vocacional» (23).

Se aprecia, en esta fase, un interés particular por parte del Estado por acrecentar la calificación de la fuerza de trabajo dentro del proyecto desarrollista emprendido. A la vez, es perfectamente observable la creación, por este medio, de canales de movilidad social que anteriormente estaban prácticamente vedados a ciertas capas medias y trabajadoras, lo que vendría a facilitar el que los hijos de los obreros y artesanos de ese entonces pudieran obtener un bachillerato, y eventualmente, según su capacidad de ingreso, ascender a los estudios superiores en los decenios de 1960 y 1970.

El modelo agroexportador requirió, cuando más, alfabetizar en un cierto grado a la fuerza de trabajo. El nuevo modelo desarrollista de industrialización, de diversificación agrícola y estatismo, necesitó ir más allá, propiciando una mayor calificación de la misma, inclusive, ampliando las posibilidades de creación de fuerza de trabajo profesional en grado significativo.

Sin duda, esto le procuró importantes bases de legitimación al Estado dentro del esquema de dominación hegemónica, lo que implica -como en este caso- integrar creando canales de movilidad social para sectores y clases subalternas; lo cual ocurrió, por último, con el refuerzo ideológico que la educación formal oficial de por sí despliega en los educandos.

SALUD

Respecto de la salud, cambios fundamentales se produjeron en la política estatal en nuestro período de estudio. Un poco antes, en los años del decenio de 1920, se habían comenzado a efectuar cambios institucionales que evidenciaban una nueva concepción en las funciones estatales en materia de salud pública y protección social.

Hasta la década de 1920, la salud había sido de relativa poca preocupación estatal, ya que si bien el Estado participaba de diferentes maneras, lo hacía compartiendo responsabilidades con organizaciones privadas filantrópicas y con la Iglesia Católica (24). Pero desde ese entonces, y sobre todo a partir de los decenios de 1930 y 1940, el Estado asume la salud como responsabilidad fundamental suya al convertirla en función estatal, lo cual se materializó, a lo largo del período, mediante el fortalecimiento técnico, administrativo y legal de la Secretaría de la Salubridad Pública y Protección Social y sus programas de acción.

La Subsecretaría de Higiene y Salud fue creada en 1922. Al año siguiente -todo esto, en gran medida a iniciativa del Dr. Solón Núñez Frutos- se promulgó la Ley de Protección de la Salud Pública, la cual le otorgó funcionalidad a la Subsecretaría.

Lo interesante en este momento -y apartándonos un tanto del tema de este artículo-, es que paralelamente a la centralización y control que el Estado ejerce, este también creó órganos de base local que atendieran los problemas sanitarios. Nos referimos a las Juntas Sanitarias Patrióticas, creadas en 1920, con la idea de extenderlas por cantones, las cuales contaban con la participación comunal, el Médico de Pueblo (existentes desde mediados del siglo XIX), curas, maestros, cuerpo médico y dependencias estatales.

La higienización implicó resolver otros problemas comunitarios y casi inmediatamente comenzaron a surgir «Juntas Patrióticas Progresistas», con preocupaciones más amplias, las que por 1928 ya son oficializadas, lo cual denota un primer intento por cooptarlas. En los años subsiguientes, posiblemente en su resistencia autonomista, muchas y finalmente la mayoría comienzan a autodenominarse otra vez de manera ligeramente distinta a la denominación oficial: «Junta Progresista». Su movimiento será importante en las décadas de 1940, y sobre todo, en la de 1950 y parte de la de 1960.

Por último, el Estado cooptó y desafió esta organización de base popular, al crear, en esta última década, las Asociaciones de Desarrollo, a la vez que

coaccionó y presionó por medio de ministerios, instituciones semiautónomas, Cuerpos de Paz y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINA-DECO, creada en 1967), logrando desarticular el movimiento organizado en torno a la Federación Nacional de Juntas Progresistas, una de cuyas características parece haber sido el pluralismo político-partidario (Mora, 1991). Los recursos financieros se canalizaban más por las asociaciones que por las juntas y estas, o desaparecieron, o se convirtieron en las primeras.

Lo sintomático es que ese primer paso de descentralizar, dando participación popular, no se dio en ninguna ocasión más, si exceptuamos las Juntas de Control de Abastos durante la II Guerra Mundial. El Estado costarricense prefirió confiar todas las atribuciones y funciones a sus propios organismos, en lo que a política social se refiere, y en materia de salud, esta no fue la excepción.

Mencionemos que las juntas educativas escasamente tienen peso en la gestión educacional del país, pese a su larga existencia en el ámbito local.

En 1928 se creó, finalmente, la Secretaría de Salud. A partir de entonces la beneficencia pública y privada fue paulatinamente sustituida como concepción clave en la atención de los requerimientos asistenciales y de salud de las clases trabajadoras en general por la política estatal de salubridad pública y protección social.

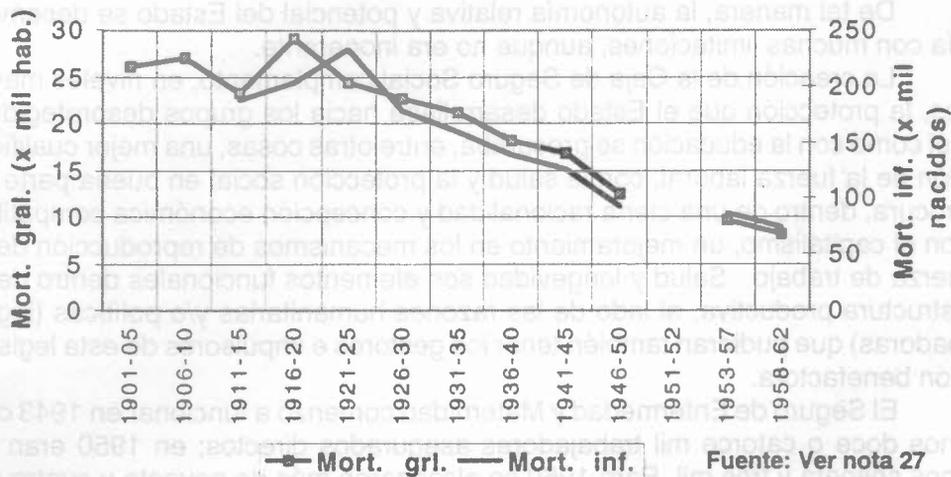
La ley de 1923 atendía una amplia gama de aspectos relacionados con este campo: atención asistencial a enfermos, prevención de epidemias, estadística biodemográfica, propaganda educativa, instituciones de aislamiento, controles sobre profesiones médicas y afines, otorgamiento de atribuciones de salud e higiene a las municipalidades en el ámbito local, saneamiento de ciudades, higiene industrial, sanidad escolar, etc. (25).

Nos interesa destacar que todas las acciones afectaron, en algún grado, las condiciones de vida; en este caso, de salud e higiene de los trabajadores urbanos.

Particularmente señalemos la prevención de epidemias, saneamiento de ciudades, higiene industrial, sanidad escolar y atención de enfermos. El efecto positivo se evidenciará paulatinamente a partir de finales del decenio de 1920.

La «esperanza de vida al nacer» pasó, de 41 años en 1927, a 56 años en 1950; el incremento mayor, medido anualmente, en toda la historia demográfica costarricense. La tendencia continuó y así en 1963 se alcanzaron los 63 años (Fernández, 1976, pp. 43-44 y cuadro 16) (26). El Gráfico 1, con datos desde

Grf.1 Mortalidad general e infantil en Costa Rica. 1900-1950 (tasas quinquenales)



principios de siglo y hasta finalizar nuestro período de estudio, evidencia las notables tendencias positivas en mortalidades general e infantil (27).

Seguidamente nos interesa destacar, sobre la política en salud y protección social, las leyes que crearon el Banco de Seguros y la Ley de Accidentes de Trabajo, por un lado y, por otro, la Caja Costarricense de Seguro Social.

El Banco de Seguros -creado en 1924- venía administrando el Seguro de Riesgos del Trabajo. La existencia de un movimiento obrero-artesanal -con expresión política a través del Partido Reformista- en parte explica la aparición del Banco, y la Ley de Accidentes del Trabajo.

Nuevamente aquí, los mayores beneficios lo fueron para los trabajadores urbanos y las razones o causas fueron dos, tal y como ocurriría con el Seguro Social: **a)** la infraestructura del servicio tiende a concentrarse, por facilidades lógicas, en las ciudades (cabeceras provinciales y algunas cantonales); **b)** la resistencia por parte de la clase política liberal de cargar con ciertos gastos

sociales a los empleadores agrícolas, mayoritariamente cafetaleros, por ser estos sostenedores del sistema económico agroexportador, clase dominante en términos socioeconómicos y sociopolíticos y fieles defensores del discurso ideológico liberal, con el cual coincidían la mayoría de los políticos.

De tal manera, la autonomía relativa y potencial del Estado se desarrollaba con muchas limitaciones, aunque no era inoperante.

La creación de la Caja de Seguro Social complementó, en niveles mayores, la protección que el Estado desarrollaba hacia los grupos desprotegidos. Así como con la educación se procuraba, entre otras cosas, una mejor cualificación de la fuerza laboral, con la salud y la protección social en buena parte se procura, dentro de una cierta racionalidad y concepción económica compatible con el capitalismo, un mejoramiento en los mecanismos de reproducción de la fuerza de trabajo. Salud y longevidad son elementos funcionales dentro de la estructura productiva, al lado de las razones humanitarias y/o políticas (legitimadoras) que pudieran también tener los gestores e impulsores de esta legislación benefactora.

El Seguro de Enfermedad y Maternidad comenzó a funcionar en 1943 con unos doce o catorce mil trabajadores asegurados directos; en 1950 eran ya unos sesenta y tres mil. Para 1960 se alcanzaron más de noventa y cuatro mil trabajadores (25% de la PEA) y casi igual número de familiares cubiertos, arrojando para este año, un total de casi ciento noventa mil asegurados (15% de la población total) (Rosemberg, 1980, Anexo, cuadro 1).

En 1943 la anterior ley sobre salud e higiene de 1922 es sustituida por el Código Sanitario, donde otra vez la figura del Dr. Solón Núñez destaca en su redacción. Se termina de modernizar el sistema de salud pública, iniciado veinte años atrás, y se crea la base sobre la cual este campo de la política estatal se desenvolverá durante los próximos años (28).

En el caso de la política estatal de salud, sólo excepcionalmente se ha analizado su arista de control y vigilancia sobre la población, en particular, hacia los trabajadores obrero-artesanales. Steven Palmer estudia el consumo de heroína por parte de los trabajadores josefinos y subocupados o «lumpen», e incursiona en la problemática del control social a través de la higienización social y la vigilancia policial (por ejemplo: existía la Policía de Higiene y Salubridad Pública, que bien puede ser valorada como un cuerpo más de «supervisión perpetua de la población») (Palmer, 1992) (29).

Nuestra conclusión sobre la política de salud y protección social en nuestro período de estudio, es que fue particularmente beneficiosa con respecto a las condiciones de vida de los trabajadores.

Las razones del éxito de la política pública de salud se pueden encontrar en la creación de una infraestructura sanitaria institucional; en un aporte, si no espectacular, sí sostenido en los presupuestos de gastos en dicho campo; la colaboración de ciertos organismos internacionales y regionales; y por último, y no menos importante, el desarrollo de la ciencia médica y farmacéutica, canalizada por medio de las respectivas entidades públicas.

En este último punto fue básica la expansión de medicamentos esenciales en el control de enfermedades infecto-contagiosas, como las sulfas, los antibióticos, las vacunas, y el desarrollo de nuevos insecticidas. Lo mismo cabe decir de las mejoras en servicios de abastecimiento de agua potable, entubamiento de las aguas negras, letrinización, campañas de educación higiénica, de fumigación, etc. (30).

Al lado de las mejoras sanitarias fue necesario, para el mejoramiento de la salud, el complemento de medidas de protección social y el resto de políticas sociales, las que permitieron mantener, en términos relativos y tendenciales, aceptables niveles de vida de los trabajadores costarricenses, al reducir a porcentajes bastante minoritarios, aun en los niveles de extrema pobreza, la desatención en el ámbito de la salud y la protección. Hasta al menos la década de 1970, tal tendencia fue positiva.

ASPECTOS SOBRE HIGIENE LABORAL

S señalemos que los establecimientos industriales de entonces no se caracterizaban por una admirable ventilación, iluminación y, en general, una gran preocupación por aspectos de salud laboral. Sin embargo, se debe añadir que tampoco todos los trabajadores obrero-artesanales laboraban en condiciones infrahumanas.

La situación promedio era aquella en la que los establecimientos mantenían características de gran austeridad y cierta rudeza respecto del confort y la salud ocupacional. Reconocemos que un mayor abundamiento documental y de fuente oral esclarecería mejor este aspecto, pero podemos aceptar que el cuadro del ambiente y entorno laboral está bastante bien graficado en los relatos autobiográficos de Carlos L. Fallas (Calufa) y de Luisa González, en **El Taller** y en **A ras del suelo**, respectivamente.

La falta de ventilación, con el fin de ahorrar en ventanales; la exigüidad de la iluminación, por la aún no tan generalizada y encarecida electrificación; en

general, la necesidad de economizar en infraestructura por parte de los patronos, nos patentizan esas condiciones rudimentarias.

Está claro que aquellos empresarios no estaban tan encumbrados en la escala social. Podríamos decir, mientras no haya estudios precisos al respecto, que en su generalidad eran pequeños o medianos capitalistas que debían cultivar la austeridad en tales rubros de gasto.

Por entonces, y desde la década anterior, el Estado había comenzado a preocuparse por determinados aspectos de la salud laboral. En 1927 se había creado la Ley de Riesgos del Trabajo; pero desde la creación de la Subsecretaría de Salud (1923), y luego la Secretaría (1928), se comenzó al menos a legislar sobre determinadas condiciones mínimas que debían cumplir ciertos centros de trabajo que especialmente pudieran afectar a la población en general y a los trabajadores en particular.

Así, por ejemplo, tenemos disposiciones y reglamentaciones recogidas por la Ley de Protección de Salud Pública (1923), en las que se establece que talleres o fábricas insalubres, peligrosas o incómodas, no se podrían instalar, a juicio de las municipalidades. Si ya operaban, debían corregir las insuficiencias detectadas. Además, se imposibilitaba el empleo de mujeres y menores de 14 años en tales casos. A menores de 18 años no se les podía emplear en trabajos peligrosos. Por último, establecía que en trabajos con características riesgosas (por el tipo de máquinas o de sustancias), se debía contar con facultativos médicos (C.R., 1939).

En 1937, por decreto se clasificaron las industrias, según higiene, como «inofensivas», «incómodas», «insalubres y peligrosas»; y se tomaron disposiciones para evitar que afectaran a trabajadores o pobladores vecinos. También hubo obligaciones de tener botiquines para emergencias.

Respecto de panaderías, hay disposiciones legales que van desde el ordenamiento de los turnos de trabajo, hasta las condiciones de construcción y ubicación del establecimiento, pasando por los requisitos de salud que deben mantener los operarios.

Además, existieron intentos, por ejemplo en el Código de la Infancia, por proteger la salud y estabilidad laboral de las mujeres en estado de gravidez y de madres lactantes y menores de 18 años, como bien lo destaca la publicación citada.

Está claro que estas y las sucesivas leyes de higiene laboral eran muy necesarias, de ahí su promulgación. Sin embargo, señalamos enfáticamente el

hecho que de la ley a su real puesta en práctica, hay una importante distancia. Pese a todo, en algún grado ha de haber influido sobre la práctica y al menos reflejó un estado de conciencia correctivo sobre las condiciones de trabajo en la industria dentro del movimiento obrero y de grupos de la clase política.

Fuera de los oficios que residían en establecimientos, ni siquiera la legislación, formalmente, podía cubrir los casos del sistema doméstico o «en la calle». Ahí las condiciones físicas y de seguridad del lugar de trabajo dependían del hogar del obrero o del sitio en que este estuviese realizando su labor (por ejemplo: en una construcción o reparación).

A partir de la legislación social de la década de 1940, las leyes y reglamentaciones continuaron promulgándose, tanto desde el área propiamente del trabajo, como de la salud ocupacional, aunque los resultados benéficos y efectivos para los trabajadores permanecieron desiguales.

VIVIENDA

El problema social de la vivienda en Costa Rica lo tenemos detectado, al menos, desde inicios de siglo y preferentemente localizado en la capital. En la Colección Congreso, del Archivo Nacional, constatamos que tal problemática se discutió en el Parlamento en los años 1909 y 1910, para convertirse, ya desde la década de 1920, en un tema recurrente de discusión, lo cual provocó una cierta e intermitente legislación, generalmente denominada de «casas baratas» (31).

Falta efectuar un balance pormenorizado sobre los alcances de estas primeras políticas de vivienda en Costa Rica, la cual comenzó a tener mayor continuidad desde fines de la década de 1930 y sobre todo desde la de 1940. En el decenio de 1950 se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), que contó con mayor financiamiento al terminar esa década, y más aún, al comenzar la siguiente, fuera ya de nuestro período de estudio.

En 1924 la Cruz Roja fue encargada de atender ese problema, con apoyo estatal, para lo cual debía construir casas de no más de ₡1.500. Además, se fijaron entonces arrendamientos o alquileres por la emergencia que se vivía ante la carestía de las casas y los problemas de abastos. También se aprobaron, tres años antes, exenciones en la construcción de este tipo de casas en la capital y en cabeceras provinciales. En 1928, el Dr. Vargas Araya presentó un proyecto para construir casas baratas, el cual fue rechazado, aparentemente, por «malas experiencias» previas (32).

Al sobrevenir la crisis económica del decenio de 1930, la legislación sobre alquileres es reformada en relación con casas de interés social. Existían «casas baratas» al menos en Barrio México y por la Plaza González Víquez, a cuyos beneficiarios se les otorgó facilidades de pago y moratorias. Desde 1936 los alquileres fueron incluidos dentro de los gastos básicos y en el índice de precios de costo de vida, lo que favoreció el control de los alquileres (Cerdas, 1994, cap. III). Diversas leyes inquilinarias se establecieron durante los años críticos de los 30 y 40.

En los años inflacionarios de esta última década, el problema de vivienda fue agudo y, al crearse la Caja de Seguro Social, esta absorbió las funciones que venía asumiendo la Cooperativa «La Familia» para construcción de casas baratas. La ciudadela «Calderón Muñoz», la «Carlos María Jiménez» (en la Y Griega) y la ciudadela de Zapote, por ejemplo, fueron construidas mediante estas instituciones (33). Luego la entidad encargada lo sería, en lugar de la Caja, el INVU desde 1954.

En el campo de la salud, el Estado venía regulando también, mediante la ley de 1923, la habitabilidad de las casas, las que si no cumplían con los requisitos necesarios, podían ser demolidas. Las Memorias de Salud y Gobernación recogen acciones en tal sentido en los barrios populares de San José, durante las décadas de 1930 y 1940.

Pese a todo, la legislación más bien demuestra aquí las dificultades para poder solucionar el problema habitacional. A la larga, lo que se podría haber solucionado mayormente, eran las necesidades habitacionales de sectores medios y de trabajadores urbanos con cierta calificación y capacidad de pago, cuyas demandas, en todo caso, no habían sido satisfechas durante las décadas anteriores.

De otro lado, el fenómeno de los llamados «chinchorros» (tipo «conventillo» o «tabarán») fueron tendencialmente desapareciendo del centro de la ciudad, posiblemente por las regulaciones que iban imposibilitando su existencia y por el propio crecimiento urbano. Los llamados «pasajes» (callejoncillos con habitaciones hacinadas, una al lado de otra) persistieron a lo largo de todo el período. Finalmente, habían comenzado a aparecer las tomas constantes de lotes en precario y levantamiento de «tugurios» (chozas construidas por los propios residentes), incrementándose al final del período.

De nuevo se debe señalar la presión reivindicativa que en este campo ejercieron los trabajadores organizados sobre los gobiernos de turno y la propia solución cooperativa que se procuró (34).

Siendo el último aspecto revisado en este recorrido parcial por las políticas sociales, y siendo la vivienda un indicador palpable de las condiciones generales de vida, reproduzcamos, en extenso, una ejemplificante descripción efectuada entre 1949 y 1950 -resumida y traducida por nosotros- de Stacy May y otros.

Los autores señalan que detrás de la fachada, agradablemente urbanizada de San José, y pese a que esta capital no muestra tantos barrios bajos como



en otros países latinoamericanos, se encuentran las chozas de los grupos de bajos ingresos. En varias estructuras endebles de madera, una docena de familias estaban amontonadas en una fila de cuartos, en un lote de unos 6 m. x 15 m., con un muy oloroso sanitario en el patio. Cada «apartamento» mide, ya sea, cerca de 1,8 m. x 2,7 m. o 2,1 m. x 3 m., el cual abriga a una familia de 2 a 3 adultos y 3 ó 4 niños. La renta es de ¢27,00 a ¢30,00 mensuales (cerca de \$5,00). Otros «apartamentos» individuales o de parejas solas miden 1,2 m. x 1,8 m., a ¢10,00 (\$1,8) al mes.

La descripción continúa señalando que en otros barrios de la ciudad se muestran intentos de gobiernos anteriores por solucionar el problema.

Sesenta residencias han sido ubicadas en una sola planta de estructura de madera en un área de 20 m. x 5 m. Las habitaciones, con cocina, comedor y dormitorios, eran de 2,1 m. x 2,4 m. Unos baños y pila de lavar, colectivos, eran muy inadecuados para el número de ocupantes. Este «barrio bajo planeado», se diferenciaba de los anteriores, casi exclusivamente en que la estructura no era tan endeble.

Cerca de ahí hay un barrio donde fue comprado su terreno en hipoteca, hace unos años, por una iglesia, y vendido barato a los beneficiarios a pagos

semanales. Estos erigieron sus propias casitas. El área es, ahora, uno de los peores barrios bajos de la ciudad.

Varias manzanas de San José tienen una densidad de población de 1 a 2 personas por metro cuadrado. Sólo hasta hace poco se comenzó a regular la urbanización, tanto para proteger a los propietarios, como a la comunidad, evitando así un tipo de desenvolvimiento que produzca barrios bajos (May y otros, 1952, pp. 205-211 y Biesanz, 1975).

Posiblemente los autores se estén refiriendo, al final, a las «ciudadelas» que la Caja comenzó a construir en la década de 1940, tipo «Calderón Muñoz», «Carlos María Jiménez» (Y Griega) y la de Zapote, con cierto concepto urbanístico, arquitectónico y de servicios que rompía con las «soluciones» parciales descritas más arriba.

En San José, los trabajadores -según los autores anteriores y citando el **Informe preliminar sobre encuesta de 258 familias**, de Estadística y Censos, 1950, dirigido por Rodrigo Bolaños (DGEC, 1950) (35)- destinaban el 7,6% del salario para pagar habitación; porcentaje similar al de otros países «no industrializados», como Perú (9,7%), China (8,5%) e India (6,4%), y muy distante de los «industrializados», que con datos anteriores a la II Guerra Mundial, arrojaban porcentajes cercanos al 20% del presupuesto obrero.

Según datos de la Unión Panamericana -agregan May y otros-, en 1948 la necesidad de casas en Costa Rica era de sesenta mil rurales y siete mil urbanas. Anualmente la demanda sería de dos mil y quinientas casas adicionales, respectivamente, lo que pareciera poco en relación con las nuevas familias formadas cada año: 4.270 anualmente entre 1938 y 1947, en lo que respecta a matrimonios, sin contar las uniones libres, con cifras muy significativas.

Finalmente, los autores evalúan el programa estatal de vivienda, y concluyen que se estaba muy lejos de resolver el problema, dado el poco financiamiento. La Caja de Seguro Social era entonces la encargada principal de esa política mediante su Departamento de Vivienda. Con sus predecesores, la Junta Nacional de la Habitación y la Cooperativa de Casas Baratas «La Familia» erigieron 524 viviendas entre 1942 y 1950, un promedio anual de 58 casas.

Se calcula que la empresa privada podría haber construido unas 400 casas en 1948. Pero un problema serio era el alto costo relativo, pues los pagos en muchos casos (por ejemplo: en Pavas) eran de un 50% por encima de la suma disponible para vivienda en la familia promedio (¢13,35 en caso de un

salario, y ¢20,00 en salario y medio). El encarecimiento se debería a ineficiencia de la industria de la construcción, inadecuado transporte de la madera, importaciones de cemento, hierro, acero y herramientas, y altos intereses.

Hasta aquí los interesantes datos del citado trabajo de May y otros.

En 1965 la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República caracterizó así la evolución de la política estatal de vivienda: Entre 1900 y 1938 se hizo algo, pero sobre todo conciencia sobre el problema. Entre 1939 y 1954 el Estado coadyuvó con mayor profundidad en asocio con la empresa privada y se acumuló experiencia. En 1954 nace el INVU y con él termina el período del «Estado interesado dando aportes parciales» y surge el «Estado participativamente activo». Desde 1961 se habría contado con el crédito externo a bajo costo de la Alianza para el Progreso (OFIPLAN, 1965, pp. 230-232).

Este estudio señala un déficit, en 1949, de 41% en el área urbana, que para 1963 se habría reducido al 30%, aunque en términos absolutos, tomando en cuenta el estado de la vivienda, el déficit aumentó de 21.047 unidades a 25.983.

Es decir, en medio de dificultades económicas, nacionales y fiscales, entre 1930 y 1953 fueron relativamente pocos los alcances de la política habitacional para erradicar el problema. Aun así, algunos sectores de trabajadores con ingresos suficientes para adquirir vivienda propia pudieron evadir así gastos demasiado crecientes en su presupuesto familiar y disfrutar de una vivienda relativamente confortable e higiénica, con suficientes servicios de agua, alcantarillado y electricidad. Sin embargo, la base institucional fue creada en esos años.

El sector de trabajadores pobres debió esperar hasta el decenio de 1950 para que muchos de ellos pudieran beneficiarse de una política habitacional algo más extendida y consolidada, gracias a la superación de las estrecheces económicas (fin del ciclo mundial de crisis) y de un mejor financiamiento de las entidades involucradas (préstamos de agencias y programas externos).

CONCLUSIONES

La crisis económica en que entró la sociedad costarricense desde fines de la década de 1920, y que se prolongó hasta la posguerra, fue enfrentada por los políticos nacionales que administraban el poder con medidas reformistas de diferente alcance, pero en gran medida esto fue motivado por las presiones del movimiento obrero organizado.

Ante los desajustes agudizados que ofrecía la estructura socioeconómica oligárquica en crisis (concentradora de riqueza, por lo tanto, poco redistributiva) y con fuerte asidero en un modelo liberal clásico, los políticos -incluso de viejo cuño- pusieron en práctica ciertos correctivos en beneficio de los sectores laborales y populares en general, varios de los cuales hemos tratado aquí. Otros no fueron mencionados por haberse destinado a grupos que no corresponden a este estudio (por ejemplo: hacia los pequeños y medianos productores cafetaleros). Las medidas se impulsaron no sin resistencias de distinto grado por parte de políticos conservadores o dubitantes y de la clase dominante.

La crisis de 1929 y la II Guerra Mundial acentuaron, por las consecuencias sociopolíticas que trajeron, tales cambios reformistas. Pero la mayor transformación se produjo durante la llamada Reforma Social, apoyada esta en una singular alianza de fuerzas reformadoras y preservada luego por el aporte del grupo que ascendió al poder después de la Guerra Civil, pese a la fuerte oposición que este había mostrado en la arena político-electoral a aquella alianza.

La alternativa que surgió frente al viejo modelo socioeconómico abrió paso a una cierta redistribución de la riqueza, para lo cual el Estado y los trabajadores organizados jugaron un papel protagónico. Precisamente las fuerzas que empujaron los cambios, o las que los preservaron y complementaron, estuvieron constituidas por alianzas que involucraban, aunque fuese subsidiariamente, sectores importantes de las clases subalternas: en un caso, sobre todo obreros y empleados, y en el otro, capas medias de la ciudad y del campo. A diferencia de lo que ocurrió en los otros países centroamericanos, la dinámica sociopolítica propició una salida democrática y reformista a la crisis del viejo orden liberal oligárquico. Lamentablemente, en las otras naciones la «salida» fue la dictadura militar pro oligárquica.

Ahora bien, obviamente el Estado no dejó de ejercer su función reproductora del sistema capitalista, por lo que procuró mantener, por diferentes vías, el dominio sobre clases y sectores subalternos, incluyendo a los trabajadores asalariados. Esas vías fueron predominantemente las del dominio hegemónico, que implicaba la integración y la búsqueda de consensos hacia esos grupos. El Estado aplicó también mecanismos cooptativos y coercitivos para con el movimiento sindical. De ahí que algunas políticas reformistas de corte social, pese a sus bondades formales, significaron en términos prácticos la institucionalización, mediatización y, al fin y al cabo, un buen control, por el Estado, de las luchas y las organizaciones laborales.

Fue el precio que hubo que pagar, sobre todo después de 1948: una cosa por la otra. Se aseguraron espacios de negociación y se obtuvieron ciertas e importantes reivindicaciones, pero a costa de perder autonomía y cierta libertad de acción. Fue peor aún cuando el nuevo bloque en el poder aplicó una política selectivamente coercitiva (no sólo anticomunista) y cooptativa. La correlación de fuerzas, derivada de la estructura social nacional y del contexto internacional, condicionó la evolución política esbozada.

Es decir, en una estructura de poder y dominación donde la clase obrera no estuvo invitada a aliarse, ni siquiera como socio menor, al bloque de poder que se constituyó después de la Guerra Civil, la política social en mucho no pasó de ser más que un paliativo. Aunque con notables logros, sobre todo en educación y salud, se convirtió en mecanismo de dominación hegemónica y no en un vehículo que posibilitara, mediante sucesivas reformas efectivamente transformativas, la configuración de una sociedad donde las clases populares accedieran a una importante cuota de poder, como el movimiento obrero más radical lo podía estar pensando antes de aquel conflicto armado.

Los resultados concretos, en relación con la política social, fueron desiguales. Entre los efectos generales sobre las condiciones de vida se puede decir lo siguiente: se crearon -precedido e influido de manera parcial por una conciencia popular convencida de que el Estado debía gestionar una sociedad más equitativa mediante la justicia social- un aparato y una acción estatales en los campos laboral, del consumo, la vivienda, la salud y la educación, los cuales se fueron consolidando (36). Esto propició espacios formalizados para la negociación y el consenso en materia social y laboral, sin dejar de subrayarse los momentos de coerción o cooptación estatales.

De todas formas, afirmemos que la legislación social de esas tres décadas constituyó buena parte del núcleo institucional sobre el que se apuntaló la democracia liberal redistributiva costarricense, lo cual en términos tangibles le proporcionó a las clases trabajadoras, gracias en buena parte a su propio esfuerzo de lucha, un cierto bienestar material con importantes índices en calidad de vida, lo que para esta investigación es de vital importancia dejar establecido. Los datos ofrecidos más atrás así parecen confirmarlo.

NOTAS

- (1) «Remuneración directa» e «indirecta» son términos utilizados por Francisco Esquivel V., (1985, pp. 69 y ss.). Otros autores prefieren llamarle al segundo, «salario social».
- (2) Carlos Abarca V. (1992) subraya la incidencia que tuvo el movimiento laboral en la determinación de políticas estatales durante los años 30 y 40. (Ver la introducción y el cap. I).
- (3) Sobre la autonomía del Estado, en parte nos hemos inspirado en la sugerente discusión propuesta por Theda Skocpol en su introducción al libro (1984, pp. 53- 66 y 1990). A la coyuntura internacional a que nos referimos es: la crisis socioeconómica de los treinta, la situación bélica en los cuarenta y el inicio de la Guerra Fría.
- (4) Este asunto de la periodización estatal la bosqueja Ramírez B., Mario (1981). Para aspectos sociopolíticos y estatales entre fines del siglo XIX y 1948, ver Vega C., José Luis (1986, caps. IV, V y VI).
- (5) Hay un interesante trabajo que se aproxima al análisis de las funciones de vigilancia y control social por parte del Estado a fines de los años 20, hacia los grupos populares y de trabajadores josefinos (Palmer, 1992) y otro sobre huelgas, represión y conciliación en el período (Hernández, 1994).
- (6) **Trabajo**, 7 de mayo de 1933. Desde un año antes, el PCCR propuso un proyecto de ley al Congreso sobre salario mínimo. Ver Archivo Nacional de Costa Rica, Congreso, N° 16.397, 30 de mayo de 1932.
- (7) El Consejo y la Oficina Técnica en estos primeros estudios de prospección realizaron una encuesta salarial: Archivo Nacional, Secc. Gobernación, N° 14.024 a. y b. (1934).
- (8) La apreciación que comentamos la expresa, por ejemplo, Antonio Zelaya (1944, p. 112). Este es un argumento usualmente enarbolado por aquellos que desvalorizan la organización trabajadora.
- (9) Las fijaciones se publicaban desde 1936 en las **Memorias de Gobernación**: en las dos décadas siguientes, en decretos-ley.
- (10) Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Serie Congreso, N° 18.355, «Petición de organizaciones obreras al Congreso». Según parece, fue publicado en **La Gaceta** (7 de mayo de 1937). El documento fue apoyado por la Federación Gráfica y el Centro Germinal; además pedía una serie de reivindicaciones socioeconómicas y hasta políticas del momento. La influencia del Partido Comunista aflora en muchos puntos, ahora dentro de su nueva táctica moderada de «frente amplio». Agradezco a Guillermo Rosabal el facilitarme esta documentación.
- (11) **Colección de Leyes y Decretos**. Decreto de la Junta N° 832; 4 de noviembre de 1949. Rodrigo Facio, como constituyente, propuso la creación constitucional de un organismo técnico autónomo. Su moción sólo prosperó en lo referente a su carácter técnico, pero no a lo autónomo. Ver Bermúdez L., Albán. **Legislación del salario mínimo en Costa Rica**. Tesis de grado, IESTRA, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, pp. 115-116.
- (12) Unas declaraciones de Figueres Ferrer fueron contestadas sucesivamente: 10, 11 y 19 de marzo de 1954, **La Nación**. Una de las réplicas se titula: «Salarios elevados, poco rendimiento y ninguna disciplina» (19 de marzo, p. 5), de Guillermo Arguedas P. Como una curiosidad exponemos un criterio en igual sentido adverso a alzas salariales, de

- Rafael A. Chavarría Flores, Director de la Fábrica Nacional de Licores, en **Diario de Costa Rica**; 1 de junio de 1949, p. 1, reflejado en el titular: «El obrero de Costa Rica trata de producir menos, ganar más, para emplear el salario mal». Por último, y en medio de la crisis inflacionaria, Luis F. González Flores decía en el **Diario de Costa Rica**, 19 de noviembre de 1943, p. 1: «Es como la morfina el alza de sueldos y de salarios». No hay duda de que hace falta un estudio de política salarial, o más en general, de la problemática salarial, involucrando clases o grupos sociales. Nuestro trabajo de la nota 15 y Laure, Joseph. **Medio siglo de políticas a favor de los salarios mínimos más bajos en Costa Rica**. INCAP-ORSTOM, S. J., 1990 (agradezco al Dr. Vicente Arroyo esta sugerencia bibliográfica).
- (13) Estas leyes y disposiciones pueden ser consultadas en la compilación hecha por Durán Rocha (Costa Rica, 1939, pp. 42-46).
 - (14) **Colección de Leyes y Decretos**. Por ejemplo: N° 5, 30 de marzo de 1942; N° 4, 27 de marzo de 1942; N° 157, 21 de agosto de 1935; N° 16, 9 de noviembre de 1942; etc.
 - (15) Ley N° 37, 13 de julio de 1943.
 - (16) Ley N° 57, 26 de marzo de 1945.
 - (17) Bulmer-Thomas muestra que el mismo fenómeno ocurrió, con variantes, en casi toda América Central, básicamente por un mayor apoyo estatal al sector agrario exportador que al interno (1993, pp. 377-378).
 - (18) El trabajo anteriormente citado, de Antonio Zelaya, señala bastante bien los problemas nacionales de la producción y el consumo interno en medio de la guerra mundial. La conocida tesis de Fabio, Rodrigo: «Estudio sobre economía costarricense», en: **Obras**, tomo I, Editorial Costa Rica, San José, 1975, pp. 17-188, especialmente en sus pags. 87-184, plantea también un análisis crítico de la estructura económica de entonces y las medidas que se aplicaron entre los años 1920 y 1941 («reglamentarismo»).
 - (19) Sobre la legislación que se promulgó durante la llamada Reforma Social, se pueden consultar diversos estudios que tratan tanto aspectos laborales como políticos, de esos años (1941-1943), algunos de los cuales se citan en este artículo. Más recientemente se puede consultar **El significado de la legislación social de los cuarenta en Costa Rica** (Jorge M. Salazar M. et al.). Ministerio de Educación Pública, S. J., 1993; en particular los capítulos de Botey, De la Cruz, Carvajal y Cerdas, relativos, específicamente, a las reformas sociolaborales.
 - (20) Costa Rica. **Colección de Leyes y Decretos**. Decretos de 20 de julio de 1948 y de 4 de marzo de 1949. La reiterada reformulación y sucesivos cambios en la denominación de leyes u organismos en esta materia, da la impresión de un cierto afán fundacional para, posiblemente, intentar borrar el «régimen de los 8 años», acorde con el espíritu de «La II República». Un código agrario o rural también quedó en proyecto (decreto del 8 de marzo 1949).
 - (21) Costa Rica. **Presupuesto de la República. Leyes (1920-1960)**. Imprenta Nacional, San José, años respectivos.
 - (22) Costa Rica. **Memoria del Ministerio de Educación Pública (1951)**. Imprenta Nacional, San José, 1952.
 - (23) Costa Rica. **Memoria del Ministerio de Educación Pública (1957)**. Imprenta Nacional, San José, 1958. Los datos son elocuentes según esta fuente: En los colegios oficiales el

- alumnado pasó de 3.657 en 1947, a 17.396 en 1958 (incremento de 457,7%), de 5.738 promovidos de VI grado (escolar); 2.424 (49,3%) pasaron al I año secundario; en 1957 el porcentaje fue de 81,2 %. En 1953 había 23 colegios oficiales (22 particulares), y en 1958 quedaron 30 (23 particulares), muchos de los cuales se construyeron en San José y sus alrededores: Liceo del Sur, Napoleón Quesada, San José, José J. Vargas Calvo, Mauro Fernández, Nocturno Justo A. Facio, Vocacional Monseñor Sanabria, Monseñor Odio, etc.
- (24) Carecemos en Costa Rica de una historia social de la salud y la protección social. Una obra comprensiva que se pueda consultar con cierta perspectiva histórica, realizada por un médico, es el trabajo de Edgar Mohs (1988). Se puede revisar nuestro estudio «Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social», dedicado al período 1930-1950 y en particular a la coyuntura 1941-1943 que forma parte de un trabajo mayor sobre la Reforma Social (Salazar et al., 1983, pp. 267-288).
- (25) ANCR. «Ley sobre Protección de la Salud Pública», N° 52; 12 de marzo de 1923, en: **Colección de Leyes y Decretos**. Imprenta Nacional, San José.
- (26) En 1973 se alcanzaron los 68 años y poco después se sobrepasaron los 70.
- (27) Datos tomados de la **Memoria de Salud 1950**. Ministerio de Salubridad Pública, S. J., 1950; Fernández, Mario et al. **Op. cit.**, pp. 37 y 47, cuadros 13 y 17; y Pupo Pérez, Carlos. **Nuestros males. Principios sanitarios que nadie debe ignorar**. Imprenta Nacional, San José, 1933, pp. 470-471.
- (28) Nuestro trabajo (1993) revisa la legislación que sobre salud y protección social se promulgó entre los años 1920 y 1943. La Ley General de Asistencia Médico Social, de 1950, no parece haber incorporado realmente nada muy nuevo con respecto al Código Sanitario de 1953.
- (29) Aspectos relativos a la potestad del Estado a aislar, tratar y recluir enfermos o grupos de enfermos para controlar y erradicar epidemias, es algo que las leyes de salud expresan muy bien en el período de estudio; por ejemplo, en las leyes generales de sanidad.
- (30) Nuevamente debemos decir que la prensa recoge a lo largo del período peticiones y luchas por parte de grupos organizados de barrios josefinos que procuran mejoras en salud e higienización. En la década de 1930, por ejemplo, los municipios del PCCR basaron mucha de su acción en tales ámbitos, y **Trabajo** así lo consignó en sus números.
- (31) **ANCR**. Congreso, N° 10.867 (9 de octubre de 1909). «Proyecto de Ley de Casas Baratas». Fue aprobado y el estado ayuda con exenciones, donaciones y financiaciones. Al año siguiente el diputado Alberto Vargas Calvo promueve el crear una entidad dedicada al efecto para «obreros» y «clases proletarias y modestas» (Congreso, N° 14.855, 11 de agosto de 1910). Esta información y la siguiente sobre vivienda, del Archivo Nacional, me fue facilitada por el Dr. Víctor H. Acuña.
- (32) **ANCR**. Congreso, N° 13.388 (6 de agosto de 1924); Congreso, N° 13.451 (18 de marzo de 1924); Congreso, N° 12.347 (24 de agosto de 1921); Congreso, N° 15.094 (26 de julio de 1928).
- (33) Costa Rica (Junta Nacional de la Habitación). **Leyes y reglamentos sobre Casas Baratas**, Imprenta Nacional, San José, 1944. Contiene legislaciones desde 1939 a 1943, en cuenta la creación de la Cooperativa «La Familia».
- (34) Como ejemplos citemos: **La Prensa**, de 29 de abril, 6 de junio y 4 de julio de 1927, sobre notas críticas a la situación antihigiénica e inhumana del problema habitacional a **inicios**

del período de estudio. Por este mismo medio tenemos noticia de la existencia de la Cooperativa Constructora de Casas para Obreros, en 1928 (**La Prensa**, 12 de junio de 1928). En los años 30 y 40 diversos periódicos informaban de declaraciones sindicales para resolver el problema habitacional: **La Prensa Libre**, 30 de junio y 2 de agosto de 1932; **La Hora**, 8 de marzo de 1937, 18 de enero y 23 de marzo de 1939; **Trabajo** (por una ley de inquilinato) de 10 de agosto de 1940; etc.

- (35) El porcentaje destinado a vivienda dado aquí, discrepa del de Aguilar H., Marielos. **Clase trabajadora y organización sindical en Costa Rica**. Porvenir-FLACSO-ICES, S. J., 1989, p. 48.
- (36) Aun con los recientes embates del neoliberalismo, sigue presente una importante institucionalidad en materia social, si bien algo maltrecha.

BIBLIOGRAFIA

- ABARCA V., Carlos. **Los movimientos sociales en el desarrollo reciente de Costa Rica**. Colección Nuestra Historia, fasc. 18, UNA-UNED, San José, 1992.
- ACUÑA O., Víctor H. **Los orígenes de la clase obrera en Costa Rica: las huelgas de 1920 por la jornada de ocho horas**. CENAP-CEPAS, S. J., 1986.
- ACUÑA O., Víctor H. «Vida cotidiana, condiciones de trabajo y organización sindical: el caso de los zapateros en Costa Rica», en: **Revista de Historia**, N° Especial, 1988. UNA-UCR.
- ACUÑA O., Víctor H. **Conflicto y reforma en Costa Rica: 1940-1949**. UNA-UNED, San José, 1992.
- AGUILAR H., Marielos. **Clase trabajadora y organización sindical en Costa Rica**. Porvenir-FLACSO-ICES, S. J., 1989.
- BERMUDEZ L., Albán. **Legislación del salario mínimo en Costa Rica**. Tesis de grado, IESTRA, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- BIESANZ, John y Mavis. **La vida en Costa Rica**. Minist. de Cultura, Juventud y Deportes, San José, 1975 (1ª ed. de 1944).
- BOTEY S., Ana y CISNEROS C., Rodolfo. **La crisis de 1929 y la fundación del Partido Comunista de Costa Rica**. Edit. Costa Rica, San José, 1984.
- BULMER-THOMAS, Víctor. **La economía política de Centroamérica desde 1920**. EDUCACION, S. J., 1989.
- Centro de Investigaciones Históricas (CIH). **Procesamiento de datos censales de 1927: cruces de variables**. San José, San José, Hospital. Universidad de Costa Rica. Vol. 1. S. J., 1993.
- CERDAS A., José M. y CONTRERAS A., Gerardo. **Los años 40. Historia de una política de alianzas**. Porvenir, San José, 1988.
- CERDAS A., José Ml. **Condiciones de vida de los trabajadores manufactureros de San José (1930-1960)**. Tesis Magister Scientiae en Historia, Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica, 1994.
- (Coord. Rodrigo Bolaños Sánchez). **Informe preliminar sobre encuesta de 258 familias**. Mimeografiado, San José, 1950.
- (Coord. Rodrigo Bolaños Sánchez). **Ingresos y gastos de las familias de la ciudad de San José. Encuesta de 1949**.

- De LA CRUZ, Vladimir. **Las luchas sociales en Costa Rica**. UCR-Edit. Costa Rica, S. J., 1980.
- ESQUIVEL V., Francisco. **El desarrollo del capital en la industria de Costa Rica. 1950-1980**. EUNA, Heredia, 1985.
- FACIO, Rodrigo. «Estudio sobre economía costarricense», en: **Obras**, tomo I, Editorial Costa Rica, San José, 1975.
- FERNANDEZ, Mario et al. **La población de Costa Rica**. Editorial Universidad de Costa Rica, San José, 1976.
- HERNANDEZ R., Carlos. **De la represión a las fórmulas de consenso: contribución al estudio de la conflictividad huelguística costarricense. 1900-1943**. Tesis de Licenciatura, Escuela de Historia, Universidad Nacional, Heredia, 1994.
- LAURE, Joseph. **Medio siglo de políticas a favor de los salarios mínimos más bajos en Costa Rica**. INCAP-ORSTOM, S. J., 1990.
- MAY, Stacy et al. **Costa Rica: a study in economic development**. Twentieth Century Fund (N. Y.), Baltimore, USA, 1952.
- MOHS, Edgar. **La salud en Costa Rica**. Ministerio de Salud, San José, 1988.
- MORA A., Jorge C. **Las Juntas Progresistas. Organización comunal autónoma costarricense (1921-1980)**. Fundación Friederich Ebert-ALPEC, Heredia, 1991.
- Oficina de Planificación de la Presidencia de la República. **Características de la economía de Costa Rica. 1950-1962**. Mimeografiado, set. 1965.
- OLIVA M., Mario. **Artesanos y obreros costarricenses (1880-1914)**. Editorial Costa Rica, S. J., 1988.
- PALMER, Steven. «El consumo de heroína entre los artesanos de San José y el pánico moral de 1929», en: **Revista de Historia**, N° 25, enero-junio de 1992, UNA-UCR.
- PUPO PEREZ, Carlos. **Nuestros males. Principios sanitarios que nadie debe ignorar**. Imprenta Nacional, San José, 1933.
- QUESADA C., Juan R. **Educación en Costa Rica: 1821-1949**. UNA-UNED, San José, 1992.
- RAMIREZ A., Victoria E. **Jorge Volio y la revolución viviente**. Guayacán, San José, 1989.
- RAMIREZ B., Mario. «Notas para el estudio de las políticas estatales en Costa Rica», en: **Cuadernos Sociológicos**. Serie «Aportes», N° 1, julio, 1981, Depto. de Sociología, UCR.
- ROSEMBERG, Mark. **Las luchas por el seguro social en Costa Rica**. Editorial Costa Rica, San José, 1980.
- SAMPER K., Mario. «Fuerzas sociopolíticas y procesos electorales en Costa Rica, 1921-1936», en: **Revista de Historia**, N° Especial, 1988, UNA-UCR.
- SALAZAR M., Jorge M. et al. **El significado de la legislación social de los cuarenta en Costa Rica**. Minist. de Educación Pública, S. J., 1993.
- SKOCPOL, Theda. **Los Estados y las revoluciones sociales**. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1984.
- SKOCPOL, Theda. «El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual», en **Política: teoría y métodos**. Torres Rivas, Edelberto (comp.). EDUCA, San José, 1990.
- ULLOA, Frank. «La legislación del trabajo y las luchas políticas y sociales de los trabajadores (1821-1943)», en: **Desarrollo institucional de Costa Rica (1523-1914)**. González V., Paulino (editor). SECASA, San José, 1983.
- VEGA C., José Luis. **Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: ensayo sociológico**. Porvenir, San José, 1986 (5ª edición).

ZELAYA , Antonio en: **La inflación y sus consecuencias en la economía costarricense.**
Imprenta Nacional, San José, 1944.

DOCUMENTACION CITADA

- ANCR.** Congreso, N° 10.867 (9 de octubre de 1909). «Proyecto de Ley de Casas Baratas».
- ANCR. «Ley sobre Protección de la Salud Pública», N° 52; 12 de marzo de 1923, en: **Colección de Leyes y Decretos.** Imprenta Nacional, San José.
- Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR). Serie Congreso, N° 18355, «Peticiones de organizaciones obreras al Congreso».
- Archivo Nacional, Secc. Gobernación, N° 14.024 a. y b. (1934).
- Costa Rica. **Colección de Leyes y Decretos.**
- Costa Rica (1944) (Junta Nacional de la Habitación). **Leyes y reglamentos sobre Casas Baratas.** Imprenta Nacional, San José.
- Costa Rica (1943) **Código de Trabajo,** San José.
- Costa Rica (1939). **Disposiciones legales vigentes sobre trabajo.** (Recopilador: Alberto Durán Rocha). Imprenta Nacional, San José.
- Costa Rica (1951 y 1957). **Memoria del Ministerio de Educación Pública.** Imprenta Nacional, San José, 1952.
- Costa Rica (1920-1960). **Presupuestos de la República. Leyes.** Imprenta Nacional, San José, años respectivos.
- Diario de Costa Rica;** 1 de junio 1949 y 19 noviembre 1943.
- La Nación;** 10, 11 y 19 de marzo de 1954.
- La Prensa;** de 29 de abril, 6 de junio y 4 de julio de 1927.
- Memoria de Salud 1950.** Ministerio de Salubridad Pública, S. J., 1950.
- Memorias de Gobernación.** Varios años.