

AGENDAS, INSTITUCIONES Y ESTRATEGIAS EN LA CREACIÓN DEL FODESAF. APUNTES PARA EL ESTUDIO DE LA "EXCEPCIONALIDAD" DE LA POLÍTICA SOCIAL COSTARRICENSEⁱ

Héctor Solano-Chavarría

Correo electrónico: hectorso86@gmail.com

Héctor Solano-Chavarría, de nacionalidad costarricense, es asistente de investigación y politólogo de la Universidad de Costa Rica. Forma parte del equipo del proyecto de investigación "¿Cómo es posible construir un Estado Social en la periferia? Implicaciones del caso costarricense para la formación de políticas contemporáneas", dirigido por la Dra. Juliana Martínez-Franzoni y el Dr. Diego Sánchez-Ancochea en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Está interesado en el estudio de los procesos de formación de políticas públicas y la construcción de hegemonías políticas en Costa Rica.

Recibido 25/06/2012 – Aceptado 27/06/2012

Resumen

Parte de las razones de la "excepcionalidad" costarricense en materia social, están vinculadas al contexto de los años setenta: la "época de oro" del régimen de política social del país. A través del análisis de la formación de una de las políticas emblemáticas de entonces (FODESAF, de 1974), el presente trabajo explora sobre los orígenes y factores de la "época de oro", mostrando que la configuración de una comunidad política cerrada a la participación de actores formales en arenas institucionales –en medio de una exclusión de actores sindicales y empresariales de la misma- fue explicativa de la viabilidad de la política. Considerando la centralidad que la literatura otorga a los diseños tripartitos en la creación de políticas sociales, el trabajo contribuye a cuestionar –desde la experiencia costarricense- los sentidos comunes relativos al tipo de arreglos políticos necesarios para crear regímenes exitosos, así como resistentes a los cambios estructurales introducidos por el modelo neoliberal.

Palabras clave: política social, Costa Rica, actores, arenas, comunidades de política.

Abstract

Part of the reasons for the Costa Rican "exceptionality" in the social sphere are linked to the 1970's context, the "golden age" of Costa

Rica's regime of social policy. This study explores the origins and factors of the "golden age" through analyzing the development of one of the emblematic policies of the time (FODESAF, 1974.) This will demonstrate that the configuration of a policy community that was closed to the participation of formal actors on institutional grounds – within an exclusion of trade union and business actors from such policy– explained the policy's feasibility. Considering how literature emphasizes tripartite designs in the creation of social policies, this study helps questioning –from the Costa Rican experience– the common senses tied to the type of political arrays necessary to formulate regimes that are successful and capable of enduring structural changes introduced by the neoliberal model.

Keywords: social policy, Costa Rica, actors, grounds, policy communities.

1. Introducción

Pensar políticas sociales eficaces en términos de la reducción de la pobreza y la desigualdad en nuestros países, implica –por mucho– trascender el nivel de la discusión sobre lo deseable. Si bien lo *técnico* es *condición necesaria* para la atención oportuna de dichos problemas, no es *condición suficiente*. Tanto el análisis como la recomendación de políticas implican pensar la viabilidad *política* de las mismas. Adoptar e implementar políticas que atiendan oportunamente los rezagos de nuestra región en materia social pasa –entre otras cosas– por *estudiar los casos* de aquellas experiencias nacionales "exitosas", a fin de extraer enseñanzas. Profundizar sobre las interacciones entre actores, agendas contextos y ambientes internacionales de política en el caso de la denominada "excepcionalidad" costarricense,

es el principal aporte del presente trabajo.

¿Por qué estudiar Costa Rica? A diferencia de otros países, Costa Rica muestra una combinación de cambios y continuidades que lo hacen particular. Si bien el país ha experimentado cambios importantes en el contexto de la irrupción del modelo neoliberal durante las últimas dos décadas, los principales rasgos de la arquitectura político-institucional en materia social siguen intactos desde hace 40 años, tras la llamada época de oro del régimen de política social costarricense: la universalización de los seguros sociales (1961), la creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en 1965, del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1974 y el desarrollo del Programa de Atención Primaria de Salud entre 1970-75. Políticas que, no solo son parcialmente

explicativas de la eficacia distributiva del régimen social costarricense, sino que expresan –en su conjunto– el momento de la articulación entre dicha matriz universalista y la incorporación de instituciones y políticas de tipo focalizado a ésta¹.

A dos décadas de la guerra civil de 1948, Costa Rica se encontraba en un umbral caracterizado de incertidumbre y contradicciones. Con un panorama bastante promisorio –incluso en comparación con América Latina– marcado por una importante estabilidad y crecimiento institucional, intervención estatal en la economía y avances en materia de reducciones en la pobreza y la desigualdad; al mismo tiempo, el país tenía bajo sí las amenazas de la crisis económica internacional, contradicciones entre el proyecto político hegemónico de entonces y sectores empresariales y una creciente conflictividad en el campo. Y sin embargo, como balance, la época muestra que lejos de producirse un deterioro en las condiciones de vida de la población, ésta mejoró para amplios sectores de la misma.

Una de las políticas más emblemáticas de la "época de oro" fue la creación del Fondo

de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), a fines de 1974. Sin duda, el desarrollo posterior de la política social en Costa Rica no se podría comprender sin la centralidad del FODESAF en el financiamiento del andamiaje de programas e instituciones sociales del país. Desde su creación, los recursos girados al FODESAF por el gobierno representaron, en promedio, un 1,5% del PIB, que han sido utilizados para financiar buena parte los "programas sociales estrella" de los gobiernos, el déficit fiscal y diversos gastos de planilla de varias instituciones del sector social². Cuatro décadas de incumplimientos en cuanto a las transferencias previstas legalmente³, manejos irregulares de los recursos⁴ y sucesivos intentos

¹ Juliana Martínez y Mauricio Castro. "Un modelo social exitoso en la encrucijada: Límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 7, no. 1 (julio, 2010), 70-122.

² Juliana Martínez Franzoni. "Costa Rican social protection: the accomplishments and strains of a showcase", en *Costa Rica's Public Policy Regimen and Poverty Reduction: Long-term success and recent shadows*, ed. Juliana Martínez Franzoni (Ginebra: UNRISD Series, 2009).

³ Carlos Pentzke y Mario Céspedes. "Mejorar la articulación de los programas sociales", en *Social Watch, Informe 2006: Arquitectura imposible* (Social Watch: Montevideo, 2006), 202-261.

⁴ Juan Huaylupo. "Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del estado", *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 7, no. 2. (julio, 1998).

(infructuosos) de reforma⁵, entre otros aspectos, le han llevado a estar en el centro de la polémica sobre la política social durante su trayectoria. ¿Qué elementos podría aportar la comprensión del proceso de formación de la política que dio origen al FODESAF en relación con el presente?

El FODESAF fue una política pionera en su especie a nivel internacionalⁱⁱ. Incluso, los países que entonces contaban con programas de *asignaciones familiares* concebían estos de una manera muy distinta al diseño que finalmente se terminó ejecutando en Costa Rica. Por otra parte, la envergadura de la política ya desde sus inicios mostraba su carácter polémico como parte del ambiente político del país. Días después de la adopción de la ley que dio vida a la institución, la prensa del país titulaba: "Asignaciones Familiares. Se teme la creación del "Superministro"⁶. Así, considerando la resiliencia mostrada por dicha política frente a los cambios estructurales de las últimas dos décadas, la discusión sobre los factores que explican la viabilidad política de la creación del FODESAF no es menor.

Como muestra el trabajo, el proceso de formación de la política del FODESAF estuvo

marcado por diversas dinámicas de presión, mediación, negociación y conflicto. ¿Y cómo podría no haber sido así, si en el marco de un contexto económico como el descrito, se creaba una institución de semejante envergadura, con tantas atribuciones, administrada de forma tan centralizada y cuyo financiamiento comprometía a tantos actores? Por otra parte, ¿qué implicaciones podía tener el establecimiento de un mecanismo de financiamiento inconveniente para los empresarios –impuestos a las planillas-, y qué papel podría atribuírsele a los sindicatos –por ejemplo- a sabiendas de la debilidad mostrada por éstos en ese contexto? Bajo la impronta del peso de un partido hegemónico como lo era el Partido Liberación Nacional (PLN), ¿qué podría arrojar la relación entre las contradicciones de ese partido hegemónico, el hecho que no contase con mayoría en el congreso y el peso de las numerosas instituciones de la Costa Rica de entonces?

Para efectos del abordaje de los factores que incidieron en este proceso, el análisis opera en dos niveles. Por una parte, el nivel relativo a las tensiones entre actores, agendas, contextos, paradigmas y ambientes internacionales durante el proceso de formulación de la política. Por la otra, el nivel relativo a los ejes sobre los cuales giró la discusión a través del proceso de formación de la política. El

⁵ Juliana Martínez Franzoni. "Costa Rican social protection".

⁶ Enrique Villalobos. "Se teme la creación del Superministro", *La República*, 18 de diciembre de 1974.

establecimiento de relaciones entre ambos niveles de análisis, busca situar la discusión sobre los hallazgos encontrados a lo largo del proceso del FODESAF en el marco de la discusión más general sobre los factores (hipotéticos) explicativos de la viabilidad de la "época de oro" en su conjunto: i) influencia del contexto, ii) la relación trabajo-capital, iii) la dinámica de proyectos, partidos y liderazgos políticos y influencia del contexto, la relación trabajo-capital, la dinámica de proyectos, partidos y liderazgos políticos y la influencia de los paradigmas y los ambientes internacionales de política de entonces, iv) la influencia de los paradigmas y los ambientes internacionales de política de entoncesⁱⁱⁱ.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: i) revisión del estado del arte y de los vacíos existentes en la literatura relativa a la "época de oro", ii) breve descripción de los principales hitos del proceso de la adopción legislativa del FODESAF, iii) explicación de los hallazgos encontrados como parte de la investigación. Estos últimos, constituyen los insumos para la elaboración de las conclusiones.

2. La "época de oro" en la literatura

A pesar de lo mucho que podría decirse sobre el origen del FODESAF, al igual que sucede con el resto de las políticas de la "época de oro",

es escaso el análisis existente. En ese marco, se pueden distinguir dos tradiciones dentro de la literatura: los estudios que analizan el tema desde una concepción estructuralista del marxismo y los estudios más vinculados con la evaluación de las políticas en términos de la direccionalidad de las mismas.

La primera, expresada en los trabajos de Romero⁷, Güendel⁸ y Rivera y Güendel⁹, enfatiza la relación entre las políticas sociales de la "época de oro" y la reproducción de la hegemonía y el consenso respecto de la "dominación de clase"^{iv}. Dichos autores coinciden en que dichas políticas apuntan en lo fundamental a neutralizar ("despolitizar") el conflicto vía anticipación/desviación de las demandas sociales e "institucionalización de la presión social", como parte de un proceso de "integración de las masas en el Estado". Desde esta perspectiva, en el marco

⁷ Carmen Romero. *Estado y Políticas Sociales en Costa Rica: 1950-1980* (San José: Tesis para optar por el grado de Magíster Scientae en Sociología por la Universidad de Costa Rica, 1983).

⁸ Ludwig Güendell. "Crisis y reorganización del Estado costarricense: reconstitución o destrucción del Estado social". *Costa Rica: crisis y desafíos*, ed. Edelberto Torres Rivas (San José: DEI, 1989), 65-74.

⁹ Ludwig Güendel. *La política social y la asignación familiar en Costa Rica, 1956-1975. 2do. avance de investigación* (San José: CLACSO-Colegio de México, 1986).

del incipiente agrietamiento de las fisuras en el seno del *bloque en el poder* y como parte de una "política del derroche", las políticas sociales progresivamente fueron constituyéndose en mecanismos tendientes a servir a los gobiernos de turno como elementos de carácter discrecional para "resolver temporalmente focos de tensión social, problemas financieros en otras instituciones o financiar nuevas políticas"¹⁰.

Este enfoque tiene virtudes y defectos. Su importancia radica en dimensionar la dinámica y el conflicto de clases, así como sus referentes estructurales, en relación con las políticas sociales. Sin embargo, conlleva en sí un fuerte sesgo determinista, ya que visualiza éstas como derivaciones mecánicas de los *intereses objetivos* de las fracciones de clase dominantes. El análisis omite el carácter autónomo de las dinámicas de formación de políticas (agencia) respecto de la estructura.

Dentro del segundo tipo de trabajos se encuentran los estudios de Trejos¹¹, quien

¹⁰ Ludwig Güendel. "Crisis y reorganización del Estado costarricense", 71.

¹¹ Juan Diego Trejos. *Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en Costa Rica en la década de los años setenta* (San José: IICE-UCR, 1983); Trejos, Juan Diego. *La Lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y programas* (San José: IICE-UCR, 1995).

enfatisa la direccionalidad de la política. Para el autor, las políticas de la "época de oro" estaban pensadas con la finalidad de mantener las tendencias satisfactorias que en materia de pobreza y distribución del ingreso venía mostrando el país^v, en un contexto marcado por la incipiente manifestación de las limitaciones estructurales del estilo de desarrollo de entonces. De acuerdo con Trejos, el desempeño distributivo del régimen de bienestar costarricense antes de 1970 –aproximadamente- habría sido un efecto subsidiario del crecimiento económico, más que un efecto de las políticas sociales. Frente a los condicionantes –internos y externos- que hacían parcialmente insostenible el modelo universalista de entonces, desde esta óptica, se plantea que las políticas de la "época de oro" (así como otras medidas, tales como los subsidios al consumidor y a la producción y la importación a tipos de cambio artificialmente bajos) habrían sido centrales para mantener, en un contexto distinto, las tendencias mostrada hasta entonces a nivel redistributivo.

Esta perspectiva también tiene virtudes y defectos. Su principal aporte radica en dimensionar la importancia de los condicionantes económico-sociales y las necesidades derivadas de ellos respecto de las políticas sociales. Sin embargo, al concebir éstas como meras respuestas, induce

a una visualización de las mismas como autónomas de las dinámicas de clases y actores socio-políticos, omitiendo la dimensión del conflicto dentro de los procesos de formación de dichas políticas.

Ambas interpretaciones ofrecen elementos importantes para explicar las transformaciones desarrolladas en el contexto de la "época de oro". Sin embargo, resultan insuficientes. Desde la perspectiva de la investigación en ciencia política, se puede afirmar que existen dos tipos de sesgos como parte de los procesos de investigación: i) dotar a las políticas públicas una presunción de racionalidad de clase *en la práctica* por parte de los actores involucrados, ii) un sesgo tecnocratizador propio de los enfoques de la administración pública. Ambas tienen en común, la omisión de las dinámicas de poder subyacentes a todo proceso de formación de políticas, al tiempo que visualizan éstas más como resultados que como procesos. De acuerdo con Mora¹², como parte de la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales, las políticas públicas expresan el resultado de una serie de dinámicas complejas, condicionadas por las relaciones de poder existentes entre

actores oficiales y no oficiales y que constituyen cursos de acción fraccionados, no susceptibles de ser reducidos a la "simple derivación de las estrategias globales" de los grupos hegemónicos.

En ese marco, a efectos de los análisis, debe tomarse en cuenta los factores que inciden en la definición de los márgenes de acción *-reglas de juego-* de los actores que participan de los diseños de las políticas, tales como los antagonismos entre las distintas fuerzas sociales, los mecanismos de mediación existentes entre las mismas, las distribuciones específicas de poder y los diseños institucionales, entre otros aspectos¹³. Ello implica un reposicionamiento del papel del *conflicto* dentro de los procesos de formación de políticas, así como un reconocimiento de la importancia de la generación de conocimiento sobre el peso de los legados históricos que, como parte de los procesos de formación de políticas, (re)configuran a través del tiempo las características y los matices de dichos regímenes. Delimitar la importancia relativa que *-en perspectiva histórica-* de las interacciones entre los actores que se movilizan alrededor de las políticas

¹² Jorge Mora. "Propuestas metodológicas para el estudio de las Políticas Estatales", en *Sociología: teoría y métodos*, comp. Óscar Fernández (San José: EDUCA, 1989), 13-46.

¹³ Evelyn Huber. "Conclusion: Actors, Institutions and Policies", en *Models of Capitalism: lessons for Latin America* edit. Evelyn Huber (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2002).

públicas¹⁴, así como el papel de los procesos internos del Estado en tanto actor/arena como tal - y la relación entre ambas dimensiones¹⁵, permite caracterizar con mayor precisión el tipo los condicionantes políticos que existen de cara a nuevos ciclos de formación de políticas.

Tomando como punto de partida lo anterior, interesa responder la siguiente cuestión: *¿qué tipo de lógicas incidieron, desde la perspectiva del análisis de formación de política pública, en las transformaciones propias de la "época de oro" del régimen de política social costarricense?* En esta dirección, interesa dilucidar la incidencia de los siguientes factores respecto de los orígenes de la "época de oro": i) el contexto económico-social de la época, ii) el conflicto entre empresarios y trabajadores organizados, iii) las interacciones entre proyectos políticos, lógicas institucionales y régimen de partidos, iv) los paradigmas hegemónicos de política, v) agencias y ambientes internacionales de política. Estos insumos han

¹⁴ Gosta Esping-Andersen. *The three worlds of Welfare State Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press, 1990).

¹⁵ Theda Skocpol. "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual", en *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias*, comp. Alberto Adriansén, Julio Cotler y Sinesio López (Lima: IEP, 1995), 92-129.

permitido, para efectos de este trabajo, explicar el origen de las políticas sociales de la "época de oro", concretamente el caso del FODESAF.

3. El proceso de la creación del FODESAF

Como se verá más adelante, lo más sustantivo en términos de diseño a lo largo del proceso de la adopción legislativa del FODESAF, tiene que ver con la naturaleza misma de la política. Mientras la propuesta original establecía la creación de un régimen de transferencias monetarias focalizadas a las familias de los asalariados pobres, a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el diseño finalmente adoptado, por el contrario, estableció un fondo a cargo de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) del Ministerio de Trabajo (MTSS), cuya función elemental era el financiamiento de programas sociales a cargo de otras instituciones y de un régimen de pensiones no contributivas (RNC) a cargo de la CCSS. En ese marco, si bien el componente de transferencias no fue eliminado del todo, se estableció para éste un techo de no más de 20% del total del fondo. El financiamiento del FODESAF se obtiene a partir de un gravamen del 5% sobre las planillas que los patrones pagan a sus trabajadores y de un 37,5% de la recaudación por concepto de impuesto de ventas

(sobre la base de un aumento de éste al 8%).

A nivel de contexto, la creación del FODESAF tenía como marco una agenda de discusión pública caracterizada por la preeminencia de temas tales como la reunificación cambiaria, los aumentos salariales de entre el 10% y el 41%, las discusiones legislativas sobre proyectos en el sector educación y respecto de la creación de Presidencias Ejecutivas en el sector público, y la implementación de programas en el INA, el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y la CCSS, entre otros¹⁶. En ese marco, los siguientes son los principales hitos del proceso de la formulación legislativa del FODESAF:

- Mayo de 1973: el Proyecto de Ley – elaborado por el entonces Ministro de Trabajo, Danilo Jiménez Veiga– comenzó a ser estudiado por la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa. Este texto establecía la

¹⁶ Sin autor. "Nuevos salarios y jornales", *La República*, 1 de marzo de 1974, 12; Sin autor. "Volio prefiere otro proyecto de educación", *La República*, 2 de marzo de 1974, 21; Sin autor. "Alumnos del INA construirán sesenta casas", *La República*, 27 de marzo de 1974, 11; Sin autor. "ITCO actuará contra acaparadores de tierra", *La República*, 27 de marzo de 1974, 11; Sin autor. "Educación: Volio habla de sus planes", *La República*, 28 de marzo de 1974, 27; Sin autor. "Volio: Mejoraremos ley de educación", *La República*, 28 de marzo de 1974, 3.

asignación familiar como un seguro más, a cargo de la CCSS (Artículo 1). Estaba dirigido a los asalariados protegidos por el seguro de enfermedad y maternidad y a los desocupados, quienes, en función de la cantidad de dependientes a cargo y de sus ingresos (Artículo 3), recibirían una transferencia monetaria (Transitorio III). El financiamiento correría por cuenta de los patronos, quienes debían aportar un gravamen del 7% sobre "el total de los sueldos o salados pagados" (Artículo 12).

- Marzo-Junio de 1974: el proyecto de Ley original fue reemplazado por un texto sustitutivo. Fue aprobado el dictamen afirmativo de mayoría, que establecía la administración por parte de la Dirección General de Asignaciones Familiares" (Artículo 1), dirigido prioritariamente a la prestación de un subsidio monetario a las familias –a las mujeres (Artículo 5)- de menores ingresos y a los desocupados. El mismo iba a ser financiado mediante un recargo del 5% a las planillas que los patronos pagan a sus empleados, con la excepción del gobierno central (Artículo 20). De lo recaudado, se establecían partidas para

financiar “programas de nutrición y otros para atender a los marginados e inválidos sin ingresos, así como para programas promocionales educativos y de bienestar”, a cargo del Ministerio de Salud, el IMAS y el MTSS (Artículo 3). Una vez en el Plenario, en el mes de junio los diputados aprobaron una moción para devolver el proyecto a la Comisión de Asuntos Sociales.

- Junio-Septiembre de 1974: tiene lugar la discusión en la Comisión de Asuntos Sociales, con participación de actores político-institucionales, sociales y productivos. Tras esta última y la discusión de las mociones, el 5 de septiembre fue presentado el dictamen afirmativo de mayoría. Este último, no difiere en lo sustancial del proyecto que ingresó a comisión, salvo en que se modifica el título del proyecto: “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”.
- Octubre-Diciembre de 1974: se desarrolló la discusión en primer debate. La ley finalmente fue aprobada el 23 de diciembre de 1974 y no difiere en lo sustancial del proyecto aprobado en la comisión.

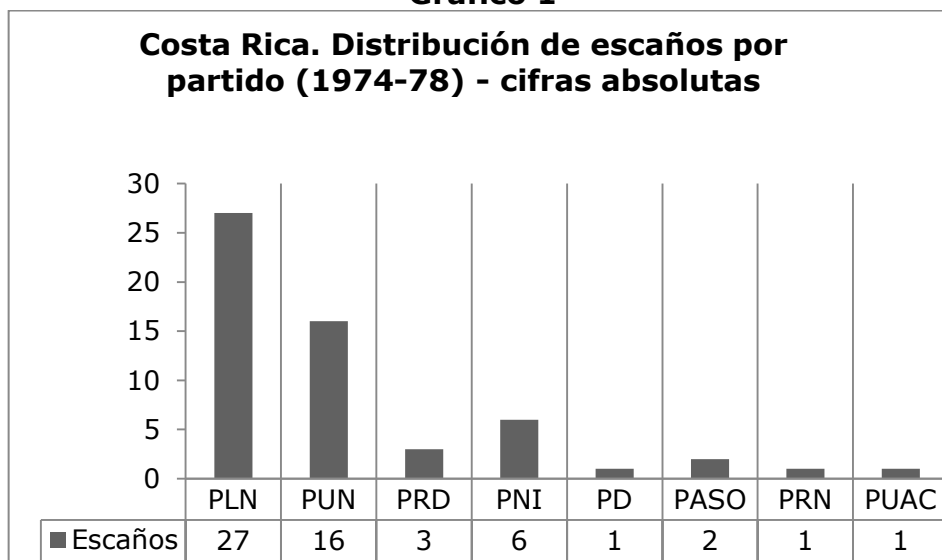
Sobre esa base, una vez establecidos los principales “nudos” de conflicto presentes a lo largo del proceso de la política (construidos a partir de una revisión preliminar de las fuentes), la determinación de las estrategias empleados por los actores y de la forma cómo éstos articularon sus respectivas agendas a lo largo del proceso, han permitido establecer puentes entre el proceso de la política y los factores (hipotéticos) explicativos de la “época de oro” reseñados líneas atrás. Ello permite profundizar en términos del *qué pasó* a lo largo del proceso, así como en términos de *cómo* éste se relaciona con el marco general de la “época de oro”.

Los actores que participaron del proceso fueron tanto oficiales como no oficiales. Han sido clasificados de acuerdo a si fueron político-partidarios, político-institucionales y sociales o productivos. En relación con los primeros, el análisis se ha centrado en las fracciones parlamentarias representadas en la Asamblea Legislativa. Como muestra el Gráfico 1, de un parlamento conformado por 57 diputados, la composición legislativa del período 1974-78, si bien mostraba una predominancia del partido de gobierno (el PLN), no gozaba de mayoría simple. Como se verá luego, ello fue muy importante respecto de la adopción de los acuerdos finales, ya que la capacidad de otorgar concesiones a algunas de las fracciones de oposición fue parcialmente explicativa de la

viabilidad de la política. Para el momento de la adopción de la política, la principal fracción de

la oposición (Unificación Nacional, PUN) se encontraba dividida.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia, a partir de Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. "Lista histórica de diputados", [citado en octubre de 2008], disponible en <http://www.asamblea.go.cr/diputados/integracion.htm>

En materia de actores político-institucionales, durante el proceso participaron diversas instituciones del sector social, tales como el IMAS, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Ministerio de Educación, el MTSS, el Instituto Nacional de Seguros (INS) y otras, cuya incidencia fue – aunque variable- determinante en relación con los cambios experimentados por la política. Como se verá, la cuestión relativa a la representación política de las respectivas agendas de dichas instituciones dentro del diseño finalmente

adoptado fue muy importante, en un contexto marcado la transición inter-gubernamental (liberacionista) y el establecimiento del nuevo gabinete en mayo de 1974. En relación con los actores sociales y productivos, los únicos que participaron del proceso de la política fueron las organizaciones sindicales y las cámaras empresariales. En relación con estos actores, se destaca el hecho que a pesar de la oposición manifestada por ambos, no lograron incidir en la definición del diseño finalmente adoptado. Como se verá, ello

está muy vinculado con la discusión sobre las características de la relación trabajo-capital de entonces, concretamente, el tema de la relación entre los actores de la misma y el proyecto político hegemónico de la época. A continuación se presenta el análisis según categorías.

4. Hallazgos

4.1. *Financiamiento*

En relación con la financiación, la ley de creación del FODESAF establece un gravamen del 5% sobre las planillas y el cobro de un 37,5% del impuesto de ventas¹⁷. Dada la envergadura de la política^{vi}, este fue el punto que generó más polémicas y conflictos. No era para menos: en un contexto de crisis como el que se vivía, la discusión sobre *quién* iba a poner los recursos necesariamente tenía que ser conflictiva.

El primer proyecto, presentado en enero de 1973 – por el Presidente Figueres y el Ministro de Trabajo Jiménez Veiga-, establecía una financiación a través del

¹⁷ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. "Ley No. 5662 "Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares", en Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Expediente No. 5246 Ley No. 5662 "Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares"* (San José: Archivo de la Asamblea Legislativa, 1974), Tomo X, Folio 2738-2739.

gravamen al 7% a la planilla laboral¹⁸. Los sectores empresariales asumirían el financiamiento del FODESAF. Ello generó todo tipo de reacciones, que tendieron a la modificación de las premisas establecidas originalmente, así como a la puesta sobre la mesa de discusión, de otros elementos relacionados con las agendas, los abordajes y las visiones relativas al desarrollo del país.

Durante el proceso se distinguieron tres posturas en relación con las fuentes de financiamiento: i) primero, se encontraban quienes sostenían la tesis de la conveniencia del financiamiento acorde con lo establecido originalmente en el proyecto de ley (planillas), ii) segundo, se encontraban quienes promovían la tesis de la financiación mediante un aumento al impuesto de ventas, iii) tercero, como mecanismo alternativo, existió el planteamiento de un mecanismo de financiamiento mediante un impuesto sobre el ingreso bruto de las empresas. La decisión finalmente adoptada refleja una combinación de la primera y la segunda tesis, con exclusión de la tercera.

¿Qué factores incidieron en ello? En relación con los actores político-partidarios, la

¹⁸ José Figueres y Danilo Jiménez. "Exposición de motivos del proyecto de ley para el establecimiento de un régimen de asignación familiar", en Asamblea Legislativa. *Expediente No. 5246*, Tomo I, Folio 10.

fracción del PLN promovió la tesis de la financiación por medio de la planilla, el PUN (socialcristiano) por medio del impuesto de ventas y el Partido Acción Socialista (PASO, izquierda) por medio del gravamen al ingreso bruto. A nivel de actores político-institucionales, los ministros de trabajo –Danilo Jiménez (1970-74) y Francisco Morales (1974-78)- promovieron el primer mecanismo. Por último, a nivel de los actores sociales, las cámaras empresariales se opusieron al primer mecanismo y promovieron el segundo, mientras que las organizaciones sindicales se opusieron al primero y al segundo.

Los acuerdos adoptados muestran que los factores explicativos de la política están vinculados a las dinámicas político-partidarias y la relación trabajo-capital de la época, en el marco del contexto de la crisis. Concretamente: el peso de la hegemonía (moderada) del PLN en el Parlamento y la forma como el Estado respecto de las contradicciones entre el proyecto político hegemónico del PLN y las organizaciones empresariales.

En el nivel de las estrategias, la disputa estuvo centrada en torno a la discusión sobre las arenas en cuyo marco se debía de tomar la decisión. De un lado, semanas antes de la aprobación final del proyecto, las cámaras empresariales proponían la creación de una Comisión Tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores) con el fin de (re)formular la

política¹⁹. Del otro lado, el gobierno buscó mantener la toma de decisión en la arena parlamentaria. Dadas la correlación de fuerzas en la Asamblea Legislativa y los niveles de confrontación existentes con el sector empresarial, en esta arena el gobierno gozaba de un mayor margen de maniobra. Si bien el PLN no gozaba de mayoría simple, la principal fuerza de oposición (el PUN) experimentaba una división interna²⁰. Así, los acuerdos adoptados sobre el mecanismo de financiamiento (mixto: planillas-ventas) expresan el resultado de una transacción entre ambos partidos^{vii}, fundamental a fin de mitigar los (potenciales) vetos que las cámaras empresariales podrían haber generado, en el escenario que la política se reformulase de nuevo.

4.2. Beneficiarios

Si bien el proyecto original de asignaciones familiares priorizaba a la población asalariada de escasos recursos como beneficiaria de la política²¹, el diseño finalmente

¹⁹ Cámara Nacional de Agricultura y otros. "La Unión de Cámaras y Asociaciones pide el retiro del proyecto actual de asignaciones familiares". *La República*, 4 de diciembre de 1974, 8.

²⁰ Sin autor. "Se dividió la Unificación en la Asamblea", *La República*, 13 de junio de 1974, 1,16.

²¹ José Figueres *La asignación familiar que se propone en Costa*

adoptado estableció a los sectores considerados como "marginados" como la población beneficiaria de la misma. Dicha tensión (asalariados vrs. "marginados") fue la tónica del proceso.

Los actores se posicionaron de la siguiente manera: i) entre los actores político-partidarios hubo un consenso en torno a la segunda postura, salvo el caso de la fracción de la izquierda, que optaba por la primera tesis. Planteamiento éste último que, paradójicamente, era coincidente con la posición del ex-Presidente Figueres (liberacionista); ii) a nivel de los actores político-institucionales, el MTSS pasó de promover la primera postura a promover la segunda, mientras que entre el resto de las instituciones del sector social hubo un consenso en torno a ésta última; iii) entre los actores sociales y productivos, los sectores empresariales reivindicaron la segunda tesis, mientras que los laborales no mostraron posición alguna.

¿Qué factores explican el giro de 180 grados en un aspecto tan central como la población beneficiaria? Como se verá, en el contexto de transición intergubernamental, la existencia de una tensión entre paradigmas a lo interno del MTSS jugó un papel determinante, como parte de las particularidades de la relación trabajo-capital de

entonces y de las tensiones intra-partidarias que había en el seno del PLN en ese momento.

La política de asignaciones familiares en todo momento fue concebida por sus promotores como una medida re-distributiva. Sin embargo, tal y como se desprende de las intervenciones del entonces Ministro de Ministro, Francisco Morales, a lo interno de la institución existía una tensión entre dos paradigmas: la reducción de la desigualdad y el combate a la pobreza extrema. En audiencia ante la comisión que formulaba la política, Morales reconoció la existencia de dicha tensión, expresada en "dos momentos" a nivel del Ministerio: el primero, caracterizado por el predominio de una concepción de las asignaciones familiares como transferencias monetarias complementarias al salario, vinculada a la idea de la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso; y el segundo, caracterizado por el tránsito a un fondo para el financiamiento de programas sociales de índole asistencial, más en la línea del combate a la pobreza extrema (llamada entonces "indigencia").

Ello está relacionado con dos factores. Por una parte, con el cambio de orientación experimentado por el PLN tras la conformación de su fracción legislativa en mayo de 1974: en el seno de la propia fracción y entre la fracción y el ex-Presidente Figueres hubo tensiones sobre el carácter de la población beneficiaria de la

política²². Por la otra, con la existencia de una articulación discursiva desde el poder que estaba orientada a posicionar a los asalariados –en contraposición con los “marginados”– como un sector privilegiado dentro del contrato social de la época. Ésta última idea era promovida fundamentalmente por el Presidente Oduber²³. Este último aspecto, a su vez, está relacionado con dos factores: i) la débil respuesta mostrada por las organizaciones sindicales de la época frente a dicha ofensiva discursiva contra los asalariados; ii) la existencia de vínculos (no explícitos) entre las agendas del PLN y los sectores empresariales, en el contexto de la creciente conflictividad en el campo^{viii} y de la competencia en el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

En relación con los sindicatos, el proceso denota poca incidencia y una importante dispersión y fragmentación²⁴ como parte del

diseño de la política, muy vinculado ello con las debilidades estructurales del movimiento sindical de la época²⁵. Por otra parte, en relación con la compaginación de las agendas entre el PLN y los sectores empresariales, mientras el primero estaba interesado en la ampliación de su base electoral –concretamente hacia los estratos bajos de la población–, el segundo lo estaba en desarrollar una estrategia de desarrollo pro-exportadora, desreguladora y de fomento (incipiente) del agro-business.

4.3. Tipo de transferencias

En relación con la distribución de los recursos del fondo, la ley de creación del FODESAF establece un sistema mixto de transferencias: monetarias (asignaciones familiares propiamente dichas) y en especie (vía pensiones no contributivas (RNC) y programas institucionales). Ello es muy relevante, ya que el proyecto original destinaba el

²² Sin autor. “Figueres verá asignaciones con Oduber y los diputados”, *La República*, 24 de noviembre de 1974, 44; Sin autor. “En qué la dejarán los diputados? Lo que dijo don Pepe”, *La Hora*, 15 de noviembre de 1974, 11,15.

²³ Oduber, Daniel. “No puedo hablar con quienes ignoran la solidaridad humana”, *La República*, 5 de diciembre de 1974, 24 (el paréntesis no pertenece al original).

²⁴ Ernesto Ortiz Mora y otros. “Las Confederaciones de Trabajadores piden el retiro del proyecto actual del proyecto de asignaciones familiares”, *La República*, 4 de diciembre de 1974; Sin autor.

“CCTD no ha pedido retiro de la asignación familiar”, *La República*, 11 de diciembre de 1974, 3; Sin autor. “CTC se lamenta por asignación familiar”, *La República*, 12 de diciembre de 1974, 3.

²⁵ James Baker. *La iglesia y el sindicalismo en Costa Rica*. 3ra edición (San José: Editorial Costa Rica: 1978); Elisa Donato y Manuel Rojas. *Sindicatos, política y economía* (San José: Alma Mater, 1987); Martínez Franzoni y Castro Méndez. “Un modelo social exitoso en la encrucijada”.

total de los recursos a transferencias en dinero²⁶, consistente con la idea dominante en el ambiente internacional en materia de las "asignaciones familiares"²⁷.

Con esos antecedentes de tanto peso y legitimidad, ¿cómo es que finalmente se adopta un sistema mixto, que combina transferencias en dinero con transferencias "en especie" (servicios)? Como se verá, el contexto de tensión entre paradigmas dentro del Ministerio de Trabajo -descrita en el apartado anterior- y de transición inter-gubernamental (entre administraciones del PLN), facilitó el que los actores político-institucionales del sector social lograsen articular sus agendas e incidir sobre el proceso de la política. Dicha situación fue lo determinante en última instancia.

Enfatizando la arena legislativa y dos niveles de actores -actores político-partidarios y actores político-institucionales-, respecto de los primeros, si bien existía un consenso sobre el carácter mixto de las transferencias -salvo el caso del diputado Koberg Altmann, de una de las fracciones en las que se dividió el PUN²⁸-, las diferencias de

enfoque entre las diversas fracciones parlamentarias, arrojan elementos importantes en relación con las interacciones entre sus agendas y las de los actores político-institucionales. Por ejemplo, mientras la fracción del PASO hacía énfasis en la importancia de fortalecer el ITCO -como parte de su agenda de la reforma agraria-, fracciones tales como las del Partido Nacional Independiente (PNI) o el PLN, promovieron la creación de una Clínica Nacional de Nutrición, en el marco de una política tendiente al fortalecimiento del PANI y del papel del Ministerio de Salud. En ese marco, el diputado Calderón Fournier -ex-miembro de la Junta Directiva de la CCSS) logró introducir una moción para crear el régimen no contributivo de pensiones para los pobres (RNC).

En cuanto a los actores político-institucionales se destacan dos aspectos. Dada su envergadura, el FODESAF no le podía ser indiferente a las instituciones del sector social. Sus representantes aprovecharon la tribuna legislativa para posicionar la pertinencia y la importancia de sus respectivas agendas institucionales. En sus discursos e intervenciones, fueron enfáticos en mencionar la "necesidad" de sus respectivos proyectos y "programas estrella". Tal fue el caso del Pbro. Alfaro del IMAS, en relación con el *Plan Nacional de*

²⁶ Figueres y Jiménez. "Exposición de motivos", 8.

²⁷ Fernando Zumbado. *Diversos programas de asignaciones familiares: una comparación internacional* (San José: CESPO-UCR: 1973).

²⁸ Sin autor. "Familia y no el Estado objeto de asignación familiar:

Koberg", *La Hora*, 1 de noviembre de 1974, 2.

Lucha contra la Miseria; de Hernán Weinstock, Ministro de Salud, en relación con la promoción de la expansión de la salud hacia lo rural y el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*; y de Álvaro Vindas, Gerente de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), en relación con el desarrollo del RNC.

Como se infiere de lo anterior, existía una relación de tipo *ganar-ganar* entre el paradigma pro-combate a la pobreza extrema predominante en el MTTS (descrita en el apartado anterior) y las necesidades de las restantes instituciones del sector social por obtener recursos. Es decir: la materialización de dicho paradigma pasaba necesariamente por la puesta en marcha de las agendas de las diversas instituciones del sector social. Así, la política de creación del FODESAF expresa una compaginación entre ambas posturas (monetarias *vrs.* en especie).

Los promotores de la política optaron por elaborar un discurso durante la discusión, haciendo énfasis más en la importancia de los fines que la política se proponía perseguir – necesidades nutricionales, fundamentalmente-, que sobre los instrumentos mediante los cuales se iban a conseguir dichos fines. Situación que era favorable para las instituciones del sector social: en un escenario en el que ambas alternativas de transferencias (monetarias y "en especie") eran consideradas como

óptimas, la incidencia de dichas instituciones podía ser más eficaz en comparación con cualquier otro tipo de actor a fin de obtener recursos. Ello explica el que, meses atrás, la dinámica política del período inmediatamente posterior a las elecciones de marzo de 1974, estuviese caracterizado por un importante posicionamiento en medios de parte de aspirantes a ocupar cargos dentro del nuevo gabinete liberacionista²⁹.

4.4. Instituciones

La ley de creación del FODESAF, en relación con la discusión acerca de la(s) institución(es) administradora(as) del fondo, establece como ente rector a una dependencia técnica adscrita al Ministerio de Trabajo, denominada DESAF³⁰. Ello difiere sustancialmente del proyecto original, que la daba la administración de los recursos a la CCSS³¹.

Tanto por lo significativo del cambio como por la envergadura de los recursos que estaban en juego, cabría esperar que la discusión acerca

²⁹ Sin autor. "El IMAS presentará un Plan de Lucha contra la Miseria", *La República*, 1 de marzo, 12; "Sigue interés por cargo en Ministerio de Trabajo", *La República*, 10 de marzo de 1974, 14; Sin autor. "El IMAS presentará un Plan de Lucha contra la Miseria", *La República*, 1 de marzo, 12; Sin autor. *Dr. Alfaro a Salud* (La República, 28/3/74: 21), entre otros.

³⁰ Asamblea Legislativa, "Ley No. 5662", Tomo X, Folio 2734.

³¹ Figueres y Jiménez, "Exposición de motivos", Tomo I, Folio 7.

de *quién administraría* el fondo generara conflicto. Sin embargo, ello no fue así: el tema ni siquiera llegó a discutirse. Siendo así, ¿qué factores explican el cambio de administración, de la CCSS al Ministerio de Trabajo?

Desde los actores político-partidarios, se distinguen varias posturas: por una parte, el diputado Koberg van Patten (de una de las fracciones disidentes del PUN) proponía al PANI como la institución administradora del fondo. Para su compañero de fracción, el diputado Altmann Ortiz, el fondo debía ser administrado por la DESAF, aunque no como dependencia técnica adscrita al MTSS –como se acordó finalmente–, sino como un ente tripartito (gobierno, empresarios, trabajadores). Ello coincidía de manera parcial con la posición del diputado liberacionista León Villalobos, quien visualizaba a la DESAF bajo la administración del Ministerio de Trabajo. Los diputados Lara Herrera y Bustamante Guerrero (PUN y PNI, respectivamente) propusieron a la Oficina de Planificación Nacional (actual Ministerio), como instancia administradora.

Los actores político-institucionales no ejercieron mayor incidencia en torno a este tema, mientras que el ministro Morales argumentó que la decisión sobre la institución administradora de la política estaba sujeta a lo que se definiera en respecto de la población beneficiaria de la

misma (asalariados vrs. “marginados”)³². Las instituciones del sector social – como se mencionó en el apartado anterior– optaron por centrar sus esfuerzos en promover sus respectivas agendas institucionales, de manera que esta discusión en cierta medida les era indiferente.

Los acuerdos finalmente adoptados mientras que en el contexto de la tensión entre paradigmas a lo interno del MTSS y de transición entre gobiernos, los factores de más peso están relacionados con las dinámicas de carácter intra-estatales y extra-partidarias. Respectivamente, se establecieron consensos en ambas arenas.

A nivel de la arena intra-estatal, dichos consensos están vinculados con la compaginación entre agendas e intereses del MTSS e instituciones del sector social. Si bien como se señaló, para el Ministerio la viabilidad del desarrollo del paradigma de combate a la pobreza extrema pasaba por la puesta en marcha de los programas de las distintas agendas de las instituciones del sector social, ello no era condición suficiente: la “pieza que faltaba” pasaba por controlar los recursos del fondo.

A nivel de la arena de las dinámicas extra-partidarias, los

³² Comisión Permanente de Asuntos Sociales. “Acta No. 55. Del 24 de junio de 1974”, en Asamblea Legislativa, *Expediente No. 5246*, Tomo III, Folio 667.

acuerdos adoptados expresan la existencia de un consenso bipartidista entre las fracciones del PLN y del PUN (esta última dividida). Ello está relacionado con la naturaleza del diseño la política. Concretamente: la tensión concentración/desconcentración. Evidentemente, para cualquier partido político (independientemente del signo ideológico) una administración centralizada desde el Poder Ejecutivo de dichos recursos (concretamente en el Ministerio de Trabajo) permite un control más discrecional de los mismos, respecto de lo que podría implicar una institución autónoma como la CCSS.

5. Balance: factores explicativos de la creación del FODESAF y enseñanzas para la formulación de políticas sociales deseables

El presente estudio de caso, como se dijo atrás, parte de la premisa que los factores explicativos de la "época de oro" del régimen de política social costarricense están asociados a la influencia del contexto, la relación trabajo-capital, la dinámica de proyectos, partidos y liderazgos políticos y la influencia de los paradigmas y los ambientes internacionales de política de entonces. La Tabla 1 hace una síntesis de los hallazgos encontrados.

Desde esa óptica: ¿Qué elementos para el análisis arroja el proceso de la política de creación del FODESAF? En un contexto de *ruptura* en lo referente al crecimiento

económico, pero de *continuidad* en relación con la expansión institucional y la reducción de la pobreza y la desigualdad mostrados tras la pos-guerra, el proceso de la política de creación del FODESAF expresa una contradicción. Mientras el mecanismo de financiamiento de la política (gravamen a la planilla) agudizaba las contradicciones entre el proyecto político hegemónico del PLN y los sectores productivos del país, el carácter de los beneficiarios de la misma ("marginados") abría espacios para la cooperación y la compaginación entre las agendas de ambos actores.

Esto es relevante por diversas razones. Dada una situación de deterioro económico y creciente conflictividad social, la mencionada contradicción sugiere que el proceso, *en su conjunto*, guardaba una relación de funcionalidad con respecto a la continuidad del proyecto político hegemónico. Sin embargo, la oposición frontal a la política mostrada por las cámaras empresariales hace que sea inexacto atribuirle a los actores participantes, una presunción de *racionalidad de clase en la práctica*, tal como lo hace un sector de la literatura sobre la "época de oro". Desde la perspectiva del PLN, podría afirmarse lo mismo en relación con los enfoques que visualizan dichas políticas sociales, como simples respuestas frente los indicadores económicos o sociales de la época.

Lo anterior cuestiona la

Tabla 1

FODESAF	Financiamiento	Beneficiarios	Tipo de transferencias	Institución
RESULTADO FINAL	Método mixto: planilla/IV	Indigentes	Método mixto: monetarias/en especie	DESAF
Posturas	- Planillas - IV - Ingreso bruto	- Asalariados - Marginados	- Monetarias - En especie	Varias
Coalición promotora	- PLN - MTSS - Oposición (PUN1)	- PLN - Cámaras	- PLN - Instituciones	MTSS
Apoyos	Instituciones sector social	NO	MTSS	- Instituciones - PLN - PUN1
Oposiciones	- Izquierda - PUN2 - Sindicatos - Cámaras	Izquierda	NO	NO
Dispositivos estratégicos	Mantenimiento de la discusión en la arena parlamentaria	Articulación discursiva: asalariados como "privilegiados"	Énfasis discusión: fines <i>vrs.</i> instrumentos de política	Bajar el tono de la discusión
Factores explicativos	- Crisis económica. - Tensiones extra-partidarias - Mediación estatal/capital-trabajo	- Tensiones intra-partidarias. - Tensiones entre paradigmas - Debilidad sindical	- Tensiones entre paradigmas - Transición inter-gubernamental - Tensiones intra-estatales	- Tensión entre paradigmas - Transición entre gobiernos - Tensiones extra-partidarias
<i>Fuente: Elaboración propia</i>				

noción comúnmente aceptada de las políticas sociales de la "época de oro" como medidas *exclusivamente* re-distributivas. Si bien el FODESAF era concebido como una medida re-distributiva, su discusión también era relevante al

respecto del debate sobre las dinámicas de producción/acumulación de la época. Ello es particularmente claro para el caso de los sectores empresariales, quienes articularon sus intereses sobre la suerte del FODESAF con sus

agendas en materia productiva. Así, puede concluirse que –en el contexto de la crisis- el proceso de la política se constituyó como una arena *en sí misma*, como parte de la pugna existente desde entonces, en torno al cambio o la continuidad del modelo de producción/acumulación sustitutivo de importantes existente desde la post-guerra. Es conocido que a la altura de los años 80 dicha disputa culminaría con un giro hacia el neoliberalismo.

Lo señalado, *a priori*, presupone arenas de política caracterizadas por la pluralidad de actores. Sin embargo, como se ha visto, si bien el proceso da cuenta de la participación de actores sociales y productivos, el proceso de formación de la política muestra una preeminencia de actores oficiales, concretamente de tipo político-partidario y político-institucional.

Esto es relevante por diversas razones. La formulación de la política sugiere la existencia de una *comunidad política cerrada*^{33ix}, circunscrita a la incidencia de los actores político-partidarios y político-institucionales. A contrapelo de lo señalado por la literatura sobre los regímenes de política social, el proceso de la creación del FODESAF muestra una concentración en las arenas intra-estatales, en

detrimento de las arenas de la contradicción trabajo-capital. El proceso muestra un uso intencional de estrategias tendientes a excluir a los actores sociales y productivos dentro del diseño, así como la inexistencia de marcos de negociación/conflicto tripartitos. Así, el tipo de mediación estatal respecto de la contradicción capital-trabajo desarrollado por el proyecto político hegemónico de la época (oposición, cooptación, neutralización de las demandas empresariales y sindicales), resulta parcialmente explicativa de viabilidad de la creación del FODESAF.

Lo anterior introduce la cuestión de los vetos y su relación con los sistemas de partidos. El proceso de formación del FODESAF muestra una correspondencia entre la inexistencia de marcos de interacción tripartitos y el importante peso relativo de los cuadros técnico-burocráticos y políticos del gobierno. De esa forma, podría afirmarse que el PLN, *en sí mismo*, se constituyó como arena de articulación de las potenciales tensiones generadas en ese marco. Dicha situación, en última instancia, facilitó la viabilidad de la política, en tanto su estilo de conducción y las instituciones que dicho partido promovió, constituyeron un dique frente a los potenciales vetos generados desde la oposición.

Así, considerando la profundidad de la reforma impulsada y la resistencia mostrada por el FODESAF frente a los cambios estructurales, la

³³ Thomas Birkland. An Introduction to the policy process: theories, concepts, and models of policy making (Armonk, NY: ME Sharpe, 2001).

discusión sobre el peso de los sistemas de partidos dentro de los procesos de formación de política social es relevante. Considerando la existencia de un sistema de partido hegemónico para la época –al punto que el mismo se constituye en arena resolutoria de los conflictos- vale la pena preguntar: ¿cuál hubiese sido la suerte de una política con la envergadura del FODESAF, en un escenario en el que no estuviese tan clara la cuestión de la hegemonía como entonces, caracterizado por la polarización o el multipartidismo (como en los últimos años)?

Por otra parte: ¿qué aporta lo anterior a la discusión sobre la “excepcionalidad” del régimen de política social costarricense?

Las particularidades señaladas arriba para el caso del FODESAF, dan cuenta de un proceso marcado por la incidencia de factores fundamentalmente domésticos. Siendo el FODESAF una política pionera, aún en el ámbito internacional, el análisis de la tensión entre factores domésticos y externos asume una particular importancia.

Así, del presente estudio de caso podrían desprenderse importantes insumos sobre la relación entre el proceso de la política y los ambientes internacionales de la época. De ese modo, *en el escenario que se recopilase mayor evidencia empírica*, los siguientes enunciados (hipotéticos) podrían ser ejes de futuros trabajos sobre el tema: i) la

creación del FODESAF como expresión de una relación de aprendizaje desde las agencias internacionales a partir de la experiencia costarricense; ii) la creación del FODESAF como expresión de una relación de experimentación con respecto a la experiencia costarricense, desde las agencias internacionales. ¿Dónde se encuentra la medida de lo justo?

Como se observa, la pregunta sobre cómo avanzar en la discusión relativa a si se puede hablar (o no) de un “modelo tico” de política social, paradigmático y alternativo en ese contexto tan convulso de los setentas, podría ser objeto de futuras investigaciones.

Notas

ⁱ Esta ponencia es una versión corregida y mejorada del capítulo individual “La política de creación del Fondo de Asignaciones Familiares en Costa Rica (1973-74)”, elaborado como parte del Seminario de Graduación CP-9600 “Formación del régimen de política social costarricense durante la época dorada (1970-1975): Actores, paradigmas, influencias e implicaciones para el presente”, dirigido por la Dra. Juliana Martínez. Se agradece a la directora por sus múltiples críticas, observaciones y recomendaciones a lo largo del proceso de investigación, sin las cuales, el trabajo no hubiese sido posible, así como a los lectores del Seminario, Msc. Koen Voorend y Mtro. Allan

Abarca. Errores y omisiones corren por cuenta del autor.

ⁱⁱ Creado en 1974, FODESAF surge una década antes del *boom* de los denominados Fondos de Inversión Social, tras la creación en 1986 del Fondo Social Boliviano. Véase Ludwig Güendel y Roy Rivera. "Los fondos sociales en Centroamérica", *Cuadernos de Ciencias Sociales* 64 (San José: FLACSO: 1993). San José; Siri, Gabriel. *Empleo y fondos de inversión social en América Latina* (Lima, OIT: 2003).

ⁱⁱⁱ Para una aproximación general sobre la forma como cada uno de los factores explicativos se relacionan con el conjunto de las políticas de la época de oro, véase Andrés Martínez, Guillermo Meneses, José Miguel Salas y Héctor Solano-Chavarría. "El régimen de política social en Costa Rica durante la "época de oro" de 1970-75: ¿un modelo paradigmático?", en *Determinantes de la política social costarricense durante la época dorada: Estado-centrismo y redistribución*, coords. Andrés Martínez, Guillermo Meneses, José Miguel Salas y Héctor Solano-Chavarría (San José: Memoria Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, 2009), 1-27.

^{iv} En esta tradición se inscriben los únicos trabajos que analizan el proceso de la política del FODESAF en particular. Uno de los trabajos emblemáticos en ese sentido es el de Ludwig

Güendel. Véase Ludwig Güendel. *La política social y la asignación familiar en Costa Rica, 1956-1975. 2do. avance de investigación* (San José: CLACSO-Colegio de México, 1986).

^v El período previo a la creación de las políticas de la "época de oro" se caracterizó por la inexistencia de retrocesos en términos de la equidad en la distribución del ingreso y la pobreza. Entre 1961 y 1978, el ingreso se concentró en los estratos intermedios –deciles 3 y 8–, mientras que la pobreza pasó de superar el 50% para 1961 al 29% en 1971. Véase Jorge Rovira. *Costa Rica en los años 80* (San José, Editorial Porvenir, 1987) y Mitchell Seligson, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas". *Serie Divulgación Económica*, No. 51 (San José: IICE-UCR, 1996).

^{vi} Para su primer año de implementación, FODESAF representó el 1,4% del PIB. Véase Juliana Martínez Franzoni. "Costa Rican social protection".

^{vii} La moción que contenía la redacción que finalmente adoptó el texto fue presentada por los diputados Calderón Fournier (PUN), León Villalobos (PLN) y Sotela Montagné (PRN). Como se infiere, habría existido una negociación entre la fracción del PLN y el sector del PUN que terminó apoyando el proyecto, concretamente el diputado Calderón Fournier, quien estaba interesado en

introducir la creación de un Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) del diseño. Ver intervenciones de Calderón en Comisión Permanente de Asuntos Sociales. "Acta No. 71 del 28 de junio de 1974", en Asamblea Legislativa, *Expediente No. 5246*, Tomo III, Folio 687-690.

^{viii} Una de las manifestaciones más claras de la conflictividad en el campo existente en ese contexto fue la huelga en las fincas de la Standard Fruti. Co. durante varios meses en 1974. Véase Sin autor. "Peligrosa prolongación de huelga", *La República*, 25 de junio de 1974, 24. Sin autor. "Expropiar la Standard pide pueblo", *La Hora*, 22 de mayo de 1974, 6.

^{ix} Birkland explica que el tipo de articulaciones específicas entre actores oficiales y no oficiales dentro de los procesos de formación de políticas, define la existencia de *comunidades de política* particulares a cada ámbito de política pública. Dichas comunidades pueden ser abiertas o cerradas dependiendo de diversos factores. Para efectos del presente trabajo, el carácter de las mismas ha sido determinado en función del tipo de actores hegemónicos dentro del proceso (oficiales y no oficiales) y del tipo de arenas preeminentes dentro del mismo.

Bibliografía

Asamblea Legislativa (1974). *Ley No. 5662 del 16 de diciembre de 1974. "Ley de Desarrollo Social y Asignaciones*

Familiares". San José, Expediente Legislativo No. 5662.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. "Lista histórica de diputados", [citado en octubre de 2008], disponible en <http://www.asamblea.go.cr/diputados/integracion.htm>

Baker, James. *La iglesia y el sindicalismo en Costa Rica*. 3ra edición. San José: Editorial Costa Rica, 1978.

Birkland, Thomas. *An Introduction to the policy process: theories, concepts, and models of policy making*. Armonk, NY: ME Sharpe, 2001.

Cámara Nacional de Agricultura, Cámara de Cafetaleros, Cámara de Azucareros, Cámara de Agentes y Vapores, Unión Nacional de Comerciantes, Cámara de Constructores de Carreteras y Puentes, Cámara de Productores de Leche, Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, Cámara Nacional de Transportes, Cámara de Agentes de Aduana, Cámara de Industrias, Asociación de Importadores de Vehículos Automotrices de Costa Rica, Cámara de Comercio, Cámara Nacional de Ganaderos, Cámara Nacional de Finanzas y Créditos, Unión de Transportistas Centroamericanos, Unión de Cámaras Agropecuarias, Asociación Costarricense de Gerentes y Empresarios y Sindicato Patronal de

- Laboratorios Farmacéuticos e Industriales. "La Unión de Cámaras y Asociaciones pide el retiro del proyecto actual de asignaciones familiares", *La República*, 4 de diciembre de 1974, 8.
- Comisión Permanente de Asuntos Sociales. "Acta No. 55. Del 24 de junio de 1974", en Asamblea Legislativa, *Expediente No. 5246*, Tomo III, Folio 667.
- Comisión Permanente de Asuntos Sociales. "Acta No. 71 del 28 de junio de 1974", en Asamblea Legislativa, *Expediente No. 5246*, Tomo III, Folio 687-690.
- Donato, Elisa y Manuel Rojas. *Sindicatos, política y economía*. San José: Alma Mater, 1987.
- Esping-Andersen, Gosta. *The three worlds of Welfare State Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Figueres, José *La asignación familiar que se propone en Costa Rica 1973-1974*. San José: Imprenta Nacional, 1973.
- Figueres, José y Danilo Jiménez. "Exposición de motivos del proyecto de ley para el establecimiento de un régimen de asignación familiar". En Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Expediente No. 5246 Ley No. 5662 "Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares"*. San José: Archivo de la Asamblea Legislativa, 1974, Tomo I, Folio 10.
- Güendel, Ludwig. *La política social y la asignación familiar en Costa Rica, 1956-1975*. 2do. avance de investigación. San José: CLACSO-Colegio de México, 1986
- Güendell, Ludwig. "Crisis y reorganización del Estado costarricense: reconstitución o destrucción del Estado social". En *Costa Rica: crisis y desafíos*, editado por Edelberto Torres-Rivas. San José: DEI, 1989.
- Güendel, Ludwig y Roy Rivera. "Los fondos sociales en Centroamérica". *Cuadernos de Ciencias Sociales* N 64. San José: FLACSO, 1993.
- Huaylupo, Juan. "Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del estado", *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*. Vol. 7, N. 2. (Julio, 1999).
- Huber, Evelyn. "Conclusion: Actors, Institutions and Policies". En *Models of Capitalism: lessons for Latin America* editado por Evelyn Huber. (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2002).
- Martínez, Andrés, Guillermo Meneses, José Miguel Salas y Héctor Solano-Chavarría. "El régimen de política social en Costa Rica durante la "época de oro" de 1970-75: ¿un modelo

- paradigmático?", en *Determinantes de la política social costarricense durante la época dorada: Estado-centrismo y redistribución*, coordinado por Andrés Martínez, Guillermo Meneses, José Miguel Salas y Héctor Solano-Chavarría. San José: Memoria Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, (2009), 1-27.
- Martínez, Juliana y Mauricio Castro. "Un modelo social exitoso en la encrucijada: Límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 7, no. 1 (julio, 2010), 70-122.
- Martínez Franzoni, Juliana. "Costa Rican social protection: the accomplishments and strains of a showcase", en *Costa Rica's Public Policy Regimen and Poverty Reduction: Long-term success and recent shadows*, editado por Juliana Martínez Franzoni. Ginebra: UNRISD Series, 2009.
- Mora, Jorge. "Propuestas metodológicas para el estudio de las Políticas Estatales". En *Sociología: teoría y métodos*, compilado por Óscar Fernández. San José: EDUCA, 1989.
- Oduber, Daniel. "No puedo hablar con quienes ignoran la solidaridad humana". *La República*, 5 de diciembre de 1974, 24.
- Ortiz Mora, Ernesto, Gonzalo Fernández Mora y Álvaro Montero Vega. "Las Confederaciones de Trabajadores piden el retiro del proyecto actual del proyecto de asignaciones familiares". *La República*, 4 de diciembre de 1974.
- Pentzke, Carlos y Mario Céspedes. "Mejorar la articulación de los programas sociales". En *Social Watch, Informe 2006: Arquitectura imposible*. Social Watch: Montevideo, 2006, 202-261.
- Romero, Carmen. *Estado y Políticas Sociales en Costa Rica: 1950-1980*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Tesis para optar por el grado de Magíster Scientiae en Sociología por la Universidad de Costa Rica, 1983.
- Rovira, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. San José: Porvenir, 1988.
- Seligson, Mitchell, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas". *Serie Divulgación Económica*, No. 51. San José, IICE-UCR: 1996.
- Sin autor. "El IMAS presentará un Plan de Lucha contra la Miseria", *La República*, 1 de marzo, 12.
- Sin autor. "Sigue interés por cargo en Ministerio de Trabajo", *La República*, 10 de marzo de 1974, 14.

- Sin autor. "Nuevos salarios y jornales", *La República*, 1 de marzo de 1974, 20.
- Sin autor. "Volio prefiere otro proyecto de educación", *La República*, 2 de marzo de 1974, 21.
- Sin autor. "Alumnos del INA construirán sesenta casas", *La República*, 27 de marzo de 1974, 11.
- Sin autor. "ITCO actuará contra acaparadores de tierra", *La República*, 27 de marzo de 1974, 11.
- Sin autor. "Educación: Volio habla de sus planes", *La República*, 28 de marzo de 1974, 27.
- Sin autor. "Volio: Mejoraremos ley de educación", *La República*, 28 de marzo de 1974, 3.
- Sin autor. "Dr. Alfaro a Salud", *La República*, 29 de marzo de 1974, 11.
- Sin autor. "Peligrosa prolongación de huelga", *La República*, 25 de junio de 1974, 24.
- Sin autor. "Expropiar la Standard pide pueblo", *La Hora*, 22 de mayo de 1974, 6.
- Sin autor. "Se dividió la Unificación en la Asamblea", *La República*, 13 de junio de 1974, 1,16.
- Sin autor. "Familia y no el Estado objeto de asignación familiar: Koberg", *La Hora*, 1 de noviembre de 1974, 2.
- Sin autor. "Figueres verá asignaciones con Oduber y los diputados", *La República*, 24 de noviembre de 1974, 44.
- Sin autor. "En qué la dejarán los diputados? Lo que dijo don Pepe", *La Hora*, 15 de noviembre de 1974, 11,15.
- Sin autor. "CCTD no ha pedido retiro de la asignación familiar", *La República*, 11 de diciembre de 1974, 3.
- Sin autor. "CTC se lamenta por asignación familiar", *La República*, 12 de diciembre de 1974, 3.
- Siri, Gabriel. *Empleo y fondos de inversión social en América Latina*. Lima: OIT/Oficina Subregional de los Países Andinos, 2003.
- Skocpol, Theda. "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual". En *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias*, compilado por Alberto Adrianzén, Julio Cotler y Sinesio López. Lima: IEP, 1995, 92-129.
- Trejos, Juan Diego. *Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en Costa Rica en la década de los años setenta*. San José: IICE-UCR, 1983.
- Trejos, Juan Diego. *La Lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y*

programas. San José: IICE-UCR, 1995.

Villalobos, Enrique. "Se teme la creación del Superministro". *La República*, 18 de diciembre de 1974, 1.

Zumbado, Fernando. *Diversos programas de asignaciones familiares: una comparación internacional*. San José: CESPO-UCR, 1973.