

## Costa Rica y los pactos sociales multclasistas

*La Reforma al Código Procesal Laboral (2015-2017)*

**RONNY J. VIALES HURTADO /  
DAVID DÍAZ ARIAS**

La reforma al Código Procesal Laboral en Costa Rica entre 2015 y 2017 permite adentrarse en la forma en que se afrontan las crisis y se construyen los pactos en ese país. La tesis fundamental de este artículo es que esa reforma responde a un histórico estilo político costarricense que privilegia los pactos intra- e interclasistas y, con eso, la ampliación de las instituciones democráticas. Se trata de un estilo político que permite resolver y prevenir crisis sociopolíticas y evitar la radicalización.

### ■ Introducción

¿Se puede construir una cultura política que anticipe y evite las crisis? La forma en que las clases dirigentes de Costa Rica han intentado, históricamente, modelar una cultura de ese tipo constituye un importante ejemplo al respecto. A esa temática se acerca este artículo al explorar la producción de la reforma al Código Procesal Laboral en Costa Rica entre 2015 y 2017. La tesis fundamental expuesta aquí es que esa reforma responde a un histórico estilo político costarricense que privilegia los pactos intra- e interclasistas y,

---

**Ronny J. Viales Hurtado:** es doctor en Historia por la Universidad Autónoma de Barcelona. Se desempeña como catedrático e investigador de la Escuela de Historia del Centro de Investigaciones Históricas de América Central y del Posgrado Centroamericano en Historia de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es director del Programa de Posgrado en Historia. Correo electrónico: <ronny.viales@ucr.ac.cr>.

**David Díaz Arias:** es doctor en Historia por la Universidad de Indiana Bloomington. Se desempeña como catedrático e investigador de la Escuela de Historia, del Centro de Investigaciones Históricas de América Central y del Posgrado Centroamericano en Historia de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es director del Centro de Investigaciones Históricas de América Central. Correo electrónico: <david.diaz@ucr.ac.cr>.

**Palabras claves:** Código de Trabajo, crisis social, reforma laboral, resolución de conflictos, Costa Rica.

con ello, la ampliación de las instituciones democráticas. El objetivo fundamental de esos pactos reside en evitar la perdurabilidad de disputas políticas que podrían volverse problemáticas si son asumidas por las clases populares para su resolución. Así, usualmente las elites políticas resuelven sus diferencias internamente, a través de pactos políticos, mientras que las instituciones democráticas funcionan en la integración social de la mayoría de los sectores sociales. Solo en pocas ocasiones se ha roto esa tradición, y esos momentos sirven para evidenciar su continuidad. En el caso de Costa Rica, ese posicionamiento responde también a un intento de anticiparse a las crisis sociales y de enfrentar posiciones políticas radicales de izquierda y de derecha produciendo reformas políticas y sociales que permitan la integración social frente a la exclusión<sup>1</sup>.

El concepto de crisis que utilizamos en este trabajo refiere tanto al marco contextual como al de la acción de los actores. Así, aunque en Costa Rica las reformas neoliberales nunca se pudieron desarrollar en profundidad y apenas se produjeron algunas reformas institucionales y la reducción del Estado, así como contratos de concesión<sup>2</sup>, sí produjeron tensiones sociales que se tradujeron en varias movilizaciones de sindicatos y trabajadores para oponerse a esas transformaciones. Asimismo, como se verá más adelante, esas reformas favorecieron connotados casos de corrupción política que pusieron en crisis el sistema bipartidista y alentaron un desencanto con la clase política. Este se manifestó en el creciente abstencionismo electoral, que en la segunda ronda de las elecciones de 2014 superó el 40% del padrón electoral.

A ese contexto de crisis social y crisis político-electoral le ha sucedido un periodo de cierta estabilidad entre 2014 y 2017, en gran medida gracias a la cercanía del gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) con los principales líderes sociales y a que, al contrario de las de sus antecesores, su administración se ha distanciado de las políticas neoliberales. De esa manera, el nuevo contexto sirvió para negociar la reforma que se analiza en este artículo, pero siempre en un espacio de tensión que podría desencadenar una crisis social. La negociación, así, se plantea en el caso costarricense como un antecedente que pretende evitar las crisis y llegar a pactos inter- y multiclasiistas.

---

1. Ver Iván Molina Jiménez: *Anticomunismo reformista. Competencia electoral y cuestión social en Costa Rica (1931-1948)*, Editorial Costa Rica, San José, 2009; y Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez Ancochea: «The Road to Universal Social Protection: How Costa Rica Informs Theory», documento de trabajo N° 383, Kellogg Institute for International Studies, 3/2012.

2. Mary A. Clark: *Gradual Economic Reform in Latin America: The Costa Rican Experience*, State University of New York Press, Nueva York, 2001.



Esa estrategia, si bien logra evitar profundas confrontaciones sociales, también sirve para excluir a grupos críticos que cuestionan ese pactismo o bien que se apartan de esa práctica.

### ■ El contexto de la reforma

Luego de las guerras civiles que afloraron en la región centroamericana en la década de 1980, y como parte de los procesos de paz que se iniciaron con el Plan Esquipulas 2 en 1987 y que culminaron en 1996 con la firma de la paz en Guatemala, la tesis fundamental de muchos científicos sociales era que Centroamérica, como otras sociedades de América Latina, transitaba hacia la democratización<sup>3</sup>. En ese marco, se tenía esperanza en el desarrollo de la democracia y la sujeción del poder militar al civil, aunque ya se indicaba un

**Desde 1880, Costa Rica desarrolló una tendencia a la inclusión política, combinada con una creciente participación electoral ■**

posible problema de «ciudadanía de baja intensidad», es decir, de una tendencia de los ciudadanos a creer que la democracia, básicamente, consiste en realizar elecciones cada cuatro años<sup>4</sup>. Costa Rica, no obstante, no ha sido incluida en ese marco interpretativo, debido a que su sistema político-electoral y su institucionalidad democrática están vigentes desde finales del siglo XIX<sup>5</sup>. Los estudios históricos de Iván Molina y Fabrice Lehoucq<sup>6</sup> han mostrado cómo, desde 1880, Costa Rica desarrolló una tendencia a la inclusión política, combinada con una creciente participación electoral por parte de campesinos, trabajadores urbanos y otros grupos de ciudadanos.

Esa cultura política también alentó un tipo de resolución de conflictos que evitó, la mayoría de las veces, que las desavenencias políticas quebraran la estructura institucional. Los pactos políticos de ese tipo pueden rastrearse también hasta el siglo XIX y solo en ocasiones muy específicas se llevó el

Esa cultura política también alentó un tipo de resolución de conflictos que evitó, la mayoría de las veces, que las desavenencias políticas quebraran la estructura institucional. Los pactos políticos de ese tipo pueden rastrearse también hasta el siglo XIX y solo en ocasiones muy específicas se llevó el

3. Edelberto Torres-Rivas: *El sistema político y la transición a la democracia en Centroamérica*, Secretaría General, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, 1990; Rachel Sieder: *Central America: Fragile Transition*, St. Martin's Press, Nueva York, 1996; Mitchell A. Seligson y John A. Booth: *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1995.

4. E. Torres-Rivas: «Centroamérica: democracias de baja intensidad» en *Estudios Latinoamericanos* vol. 3 N° 5, 7-12/1988.

5. I. Molina Jiménez: *Demoperfectocracia: la democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)*, Editorial de la Universidad Nacional, Heredia, 2005.

6. V. ibíd.; F. Lehoucq e I. Molina Jiménez: *Stuffing the Ballot Boxes: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

castigo político hasta posiciones extremas: por ejemplo, en 1860, con el fusilamiento del ex-presidente Juan Rafael Mora. Incluso algunos investigadores han planteado que la Guerra Civil de 1948 pudo haberse evitado de no haber sido desarrollada por el grupo más radical que no tenía posibilidades de tomar el poder por vías electorales y que, justo por eso, se negó a reconocer el pacto dentro de la elite política<sup>7</sup>. Luego de la contienda, los acuerdos políticos siguieron poniéndose en ejecución múltiples veces, especialmente cuando se construyó un juego electoral bipartidista después de 1983. Ese juego electoral habilitó la reforma del Estado costarricense, que produciría una serie de transformaciones económicas que harían mella en el tipo de cultura política e institucional construida en el pasado<sup>8</sup>.

Si bien los cambios económicos que se habían estado modelando en el país desde la implementación del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE) en 1985 intentaron una transformación del aparato estatal, no fue sino hasta la firma del PAE III, en 1995, cuando se interpuso en la mesa de decisiones políticas, con más fuerza, el asunto de la reforma del Estado<sup>9</sup>. No es que el paquete no estuviera ya pensado desde principios de la década de 1990, ni que en la agenda política no apareciera el camino hacia un nuevo tipo de Estado menos interventor desde los cambios producidos en la década de 1980, sino que la oposición del Partido Liberación Nacional (PLN) durante el gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) atrasó el avance hacia esas medidas. Lo que estaba en juego era el modelo de Estado que se edificó después de 1949 y que una buena parte del PLN pensaba como su herencia política<sup>10</sup>. Después de que el gobierno de José María Figueres Olsen (1994-1998) se mostrara incapaz, en sus primeros años, de resolver el problema del déficit público, tuvo que recurrir a un pacto con el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que llevó al desplazamiento de las metas políticas propuestas por Figueres en campaña y a la continuación de las políticas de liberalización económica y reducción del aparato público que habían comenzado al

---

7. F.E. Lehoucq: «The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective», tesis de doctorado, Universidad de Duke, 1992, p. 285.

8. Wilburg Jiménez Castro: *La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de instituciones, empresas y programas públicos*, EUNED, San José, 2000.

9. Antonio Luis Hidalgo Capitán: *Costa Rica en evolución*, Editorial de la Universidad de Costa Rica / Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, San José-Huelva, 2003, pp. 174-234.

10. Ver D. Díaz Arias: *Crisis social y memorias en lucha. Guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 2015; Daniel Masís Iverson: «Poder político y sociedad» en Juan Rafael Quesada Camacho (coord.): *Costa Rica Contemporánea. Raíces del estado de la nación*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1999, especialmente pp. 73-74.

finalizar la década de 1980<sup>11</sup>. Esas reformas y otras tensiones provocadas por la grave crisis económica de 1980-1982 alentaron diversas movilizaciones sindicales y campesinas en la década de 1980, que no siempre fueron resueltas a través de negociaciones y diálogo, sino luego de diversos enfrentamientos<sup>12</sup>. Desde 2000, cuando se implementó una reforma política que permitió la apertura del monopolio de las telecomunicaciones que había establecido el Estado desde 1949, grupos muy heterogéneos, entre los que se destacaron el sindicato de trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), sindicatos de maestros y profesores, profesores y estudiantes universitarios y de secundaria y movimientos de vecinos, se unieron en un movimiento nacional contra la reforma que produjo la movilización social más importante de la Costa Rica contemporánea. Los opositores protestaron durante semanas y paralizaron el país hasta que el presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, tuvo que vetar la ley de apertura que ya había sido aprobada en la Asamblea Legislativa<sup>13</sup>.

Uno de los efectos más esperados de la apertura de los mercados financieros era el crecimiento de la tasa de ahorro interno, pero en 2003 esta alcanzaba apenas a 15%<sup>14</sup>. En ese marco, se produjo una tremenda crisis de credibilidad política en el país. A esto se sumó que en 2004 se inició una coyuntura crítica debido a denuncias de corrupción de alto nivel por los denominados «casos» de la Caja Costarricense de Seguro Social-Fischel y del Instituto Costarricense de Electricidad-Alcatel. Esta situación activó los mecanismos democráticos establecidos por la Constitución Política de 1949 y sus reformas, que garantizaron el Estado de derecho y posibilitaron la apertura de procesos judiciales contra los imputados, a pesar de que entre estos se incluían ex-presidentes de la República<sup>15</sup>. Los efectos políticos más importantes de ese proceso fueron la crisis del bipartidismo y la multiplicación de fracciones partidarias en la Asamblea Legislativa<sup>16</sup>.

---

11. A.L. Hidalgo Capitán: ob. cit.

12. Sindy Mora Solano: «Costa Rica en la década de 1980: estrategias de negociación política en tiempos de crisis. ¿Qué pasó después de la protesta?» en *Intercambio* vol. 4 N° 5, 2007.

13. Patricia Alvarenga Venutolo: *De vecinos a ciudadanos. Movimientos sociales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica*, Editorial de la Universidad de Costa Rica / Editorial de la Universidad Nacional, San José-Heredia, 2005; Mauricio Menjivar Ochoa: «Acciones colectivas en Costa Rica al final del siglo xx: entre la continuidad y el orden» en *Revista de Ciencias Sociales* vol. IV N° 106, 2004; S. Mora Solano: «Acciones colectivas en la sociedad costarricense 1998-2004» en *Diálogos. Revista Electrónica de Historia* vol. 8 N° 1, 2-9/2007.

14. A.L. Hidalgo Capitán: ob. cit.

15. Fernando Artavia Araya: «Licitando lo ilícito: reflexiones en torno a los casos CCSS-FISCHEL e ICE-Alcatel» en *Revista de Ciencias Sociales* N° 123-124, 1-6/2009, pp. 27-34.

16. Fernando Sánchez: *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2007.

Una tónica parecida se observa entre 2004 y 2006, cuando se planteó la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA, por sus siglas en inglés). Las protestas contra el CAFTA se alimentaron de los mismos grupos heterogéneos que habían participado de la oposición a la apertura de las telecomunicaciones y que evidenciaban la forma en que diferentes grupos se identificaban con el Estado y las instituciones desarrolladas antes de la reforma neoliberal: empleados públicos, ecologistas, feministas, pequeños empresarios, profesores, estudiantes, amas de casa y otros.

**Las protestas contra el CAFTA se alimentaron de los mismos grupos heterogéneos que habían participado de la oposición a la apertura de las telecomunicaciones ■**

Esos grupos promovieron la creación de comités patrióticos como una gran novedad en la historia de los movimientos sociales del país<sup>17</sup>. Esos comités se reunían todas las semanas y promovían discusiones sobre el CAFTA. En vista de que en muchas ocasiones el bloqueo de las vías públicas se convirtió en la única forma de obligar a los representantes políticos a negociar, en 2002 se incluyó un artículo en el Código Penal para sancionar esa práctica. En 2004, un diputado del Partido Acción Ciudadana, que se oponía al CAFTA, cuestionó ese artículo y pidió sin éxito su eliminación<sup>18</sup>.

Ese clima político se amplió en 2007, cuando la institucionalidad democrática costarricense volvió a echar mano de la negociación para adelantarse a la crisis y convocó a un referéndum consultivo, por primera vez en su historia, para decidir sobre la firma del CAFTA, en un contexto de multipartidismo y de una fuerte campaña en la que participaron todos los sectores de la sociedad avalando dos posiciones: el «Sí» y el «No», en medio de una fuerte polarización. En ese referéndum, que tuvo una participación de casi 60% de los votantes, se impuso el «Sí», con 51,22%, sobre el «No», que convocó a 48,12% de los electores<sup>19</sup>. Lo más importante, empero, es que aunque la sociedad costarricense estaba profundamente dividida por la discusión sobre el CAFTA —como revelan esos porcentajes—, una vez que se anunciaron y se aceptaron los resultados del referéndum la oposición al tratado se desmovilizó. Así, las nuevas confrontaciones con el gobierno fueron básicamente gremiales y no

17. Jeremy Rayner: «Vecinos, ciudadanos y patriotas: los Comités Patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica» en *Revista de Ciencias Sociales* vol. 121, 2008.

18. S. Mora Solano: «Acciones colectivas en la sociedad costarricense 1998-2004», cit.

19. Florisabel Rodríguez: *Costa Rica: ¿Quién decide?: elecciones, campañas y sociedad, 1994-2010*, Flacso, San José, 2013.



de unidad nacional como habían sido los movimientos contra el Combo ICE (2000) y contra el CAFTA<sup>20</sup>.

De esa forma entró Costa Rica en el siglo XXI: con una discusión sin terminar sobre la reforma del Estado, con un sistema de partidos políticos más diverso (luego del fin del bipartidismo), con un profundo impacto de los escándalos

**En esta Costa Rica  
coexisten legados del  
reformismo desarrollista  
con planteamientos del  
reformismo neoliberal ■**

de corrupción política y con los efectos de la aprobación del CAFTA. En esta Costa Rica coexisten legados del reformismo desarrollista con planteamientos del reformismo neoliberal, en cuya base se ubican, al menos, dos proyectos sociopolíticos asumidos por diversos sectores sociales. La reforma del mercado laboral ha sido un punto de

disputa, con el riesgo de provocar una crisis social, en un contexto actual de desigualdad creciente, con un coeficiente de Gini de 0,52 y un índice de pobreza de 20% de la población<sup>21</sup>.

En ese marco, en el que la prensa más conservadora y los partidos políticos de centroderecha han cuestionado los «excesos» de los empleados públicos, se han planteado reformas laborales. Así, diez años después del referéndum, el escenario de la discusión nacional se amplió, con la constante crítica al empleo público, que representa actualmente 15% de la fuerza laboral ocupada, por parte de los sectores dominantes que denuncian los «privilegios laborales». El 27 de octubre de 2014, refiriéndose a una lucha sindical en los puertos del Caribe costarricense, el editorial del periódico *La Nación*, afín a los intereses de las elites, planteó que Costa Rica sufría de la «irresponsabilidad y avaricia de un grupo relativamente pequeño, cuyos intereses particulares se anteponen al interés público»<sup>22</sup>. El editorial añadía que el sindicato en conflicto gozaba de «abusivos beneficios laborales» y recomendaba lo siguiente: «Finalmente, esta huelga debe servir para recordar la inconveniencia de modificar el Código de Trabajo para permitir la huelga en los servicios públicos, como pretenden el Gobierno y algunos diputados. Sería un error garrafal»<sup>23</sup>. Estos criterios, independientemente de la evidencia sobre las aseveraciones,

20. Para el análisis de algunas luchas contra la segunda administración de Óscar Arias Sánchez (2006-2010), v. S. Mora Solano: *La política de la calle: organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea*, EUCR, San José, 2016.

21. Ver R. Viales Hurtado: «Economy» en *Europa World Online*, Routledge, Londres, 2017.

22. «Editorial» en *La Nación*, 27/10/2014, p. 37A.

23. *Ibid.*



hacen pensar en una especie de «rebelión de las elites»<sup>24</sup>, en la que nuevos actores pretenden ganar una batalla semántica por la definición del «bien común» con un carácter altamente excluyente, con lo que pretenden romper con la teoría y la práctica del imaginario «igualitarista» que ha dado sustento a la democracia laboral costarricense. La justicia laboral aparece así como un campo de disputa, y la reforma al Código Procesal Laboral, como un mecanismo que puede contribuir a confrontar las desigualdades sociales, en un contexto de confluencia de crisis, de acuerdo con el planteo de Gudmund Hernes<sup>25</sup>.

### ■ La(s) cuestión(es) social(es) en Costa Rica

Según Charles Tilly, el mercado laboral ha generado disparidades para convivir y, en última instancia, su conformación y su orientación son los elementos que determinan las posibilidades de inserción de las personas calificadas<sup>26</sup>. Por lo tanto, el mercado laboral es una institución reguladora que puede generar empleo de calidad, a partir de la legislación sobre las relaciones laborales, los sistemas de protección contra el desempleo o la posibilidad del acuerdo directo entre trabajador y empleado, como señaló Jürgen Weller<sup>27</sup>. En Costa Rica, el proceso de creación de derechos laborales ha tenido un extenso recorrido. Según Robert Castel<sup>28</sup>, los trabajadores van conquistando nuevas seguridades, que permiten una mejor integración, dado que la «condición proletaria» implica la cuasi exclusión del cuerpo social, por lo que podríamos concebir la «cuestión social» como la toma de conciencia sobre el riesgo de disociación de la sociedad en su conjunto. La principal reforma social desarrollada en Costa Rica tuvo lugar entre 1940 y 1943, durante el gobierno de Calderón Guardia. Durante ese periodo, se creó una legislación social que dio lugar, entre otras cosas, a la Universidad de Costa Rica, la Caja Costarricense del Seguro Social, la edificación de casas baratas, políticas de calzado para estudiantes escolares, fomento del sindicalismo, el decreto sobre Garantías Sociales y el Código de Trabajo. Esa reforma fue posible gracias a un pacto político entre el Partido Republicano Nacional, la Iglesia católica, el Partido Comunista y el movimiento social urbano, particularmente los sindicatos de

---

24. Christopher Lasch: *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, W.W. Norton, Nueva York-Londres, 1995.

25. Unesco, Consejo Mundial de Ciencias Sociales: *Informe sobre las ciencias sociales en el mundo. Las brechas del conocimiento*, Unesco / Foro Consultivo, Ciudad de México, 2010, p. vi.

26. C. Tilly: *La desigualdad persistente*, Manantial, Buenos Aires, 2000.

27. J. Weller: «Retos y respuestas. Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay», Serie Macroeconomía y Desarrollo N° 90, Cepal, Santiago de Chile, 2009, p. 8.

28. R. Castel: *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

trabajadores<sup>29</sup>. En 1947 se creó el «solidarismo», un movimiento que planteó la relación entre capital y trabajo en aras de incrementar la productividad y de mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores, pero también como una opción al sindicalismo<sup>30</sup>.

El análisis de la Reforma al Código Procesal Laboral (2015) en Costa Rica permite poner de relieve la participación de diversos actores sociales, organizados fundamentalmente en tres sectores: el empresarial/industrial/corporativo, el sindical y las instituciones del Estado/gobierno, para generar un proceso de concertación que, aun en un contexto de reformas neoliberales, permitió la ampliación de los derechos laborales y la actualización del Código de Trabajo de 1943, con la creación de nuevos mecanismos institucionales que entraron en vigencia en julio de 2017 y que pretenden reducir las posibilidades de crisis futuras en los derechos laborales<sup>31</sup>.

### ■ El proceso de concertación, sus actores y sus mecanismos

La reforma del Código Procesal Laboral en Costa Rica se llevó a cabo por medio de canales institucionales-democráticos; específicamente, por medio de un

#### **La reforma del Código Procesal Laboral en Costa Rica se llevó a cabo por medio de canales institucionales-democráticos ■**

Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral (Expediente 15.990) que el 17 de agosto de 2010 recibió un dictamen afirmativo, de carácter unánime, por parte de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Este dictamen se logró tras un

proceso de deliberación y de concertación llevado a cabo entre 2005 y 2010, en el que intervinieron diferentes sectores sociales y actores diversos, en el contexto ya caracterizado. Por parte del sector empresarial, industrial y corporativo participaron la Cámara de Comercio, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado y la Cámara de Industrias. Del sector sindical, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, la

29. I. Molina Jiménez: *Anticomunismo reformista. Competencia electoral y cuestión social en Costa Rica (1931-1948)*, Editorial Costa Rica, San José, 2009.

30. Willy Soto Acosta: «Para entender al movimiento solidarista costarricense» en *Anuario de Estudios Centroamericanos* vol. 13 N° 1, 1987.

31. R. Viales Hurtado, David Chavarría Camacho y Roberto Araya Chinchilla: «El proceso de reforma al Código Procesal Laboral: legislación laboral, actores sociales y lenguajes de valoración. Tres elementos clave de la política socio-laboral en Costa Rica, 1998-2016» en *Memorias* N° 30, 2016.

Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses, la Comisión Nacional de Comités Permanentes de Trabajadores y la Asociación Costarricense del Derecho de Trabajo y la Seguridad Social. Por el sector estatal y de gobierno intervinieron los miembros de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa y representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, de la Universidad de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría General de la República. También hubo representación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esos actores concentraron la discusión de forma tal de no llevarla a otros espacios de la sociedad civil y eso hizo que, efectivamente, todos los grupos participantes se caracterizaran por ser actores institucionalizados. Estos adhieren a distintas posiciones ideológicas que van desde la de grupos empresariales conservadores hasta la de sindicalistas de centroizquierda.

Jon Elster<sup>32</sup> dejó claro que detrás de la deliberación existe un proceso de negociación basado en la fuerza, al que se le puede dar seguimiento por medio de las propuestas presentadas y de los argumentos utilizados para defenderlas o para atacarlas, que se fundamentan en la razón, en los intereses y en las pasiones, los supuestos y las motivaciones, tanto individuales como colectivos e institucionales. Sin embargo, es importante refrendar que el momento de la deliberación puede borrar las desigualdades de poder, para favorecer el surgimiento de planteamientos que favorezcan posiciones que beneficien al conjunto de los actores<sup>33</sup>.

Un punto de discordia en el inicio de la deliberación, esbozado por el sector empresarial, industrial y corporativo, fue la cuestión de la huelga general y su legalidad. Esta –en concordancia con lo planteado por el actor externo generador de opinión «publicada», *La Nación*– se visualizó como un peligro para la democracia, sobre todo por la suspicacia generada por la fijación de un porcentaje de convocatoria y participación para declarar un movimiento como legítimo<sup>34</sup>. El acuerdo se logró con la fijación de un porcentaje de participación (35%) para que una huelga se considere legal. La concertación fue posible gracias a la mediación de la OIT, a partir de sus convenios, y a dos

---

32. J. Elster: «Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process» en *Duke Law Journal* vol. 45 N° 2, 1995.

33. Judith Innes y David Booher: «Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue» en Maarten Hajer y Hendrik Wagenaar (eds.): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

34. V. «Reforma procesal laboral: lo bueno, lo malo y lo feo» en *La Nación*, 17/8/2014.

argumentos claves, compartidos por todos los sectores: la consolidación de la justicia laboral por medio de la superación de las debilidades del Código de Trabajo de 1943 y la posibilidad de agilizar su puesta en práctica por medio de dos mecanismos fundamentales. También jugaron un papel importante la posibilidad de realizar juicios orales, la superación de cualquier criterio de tipo discriminatorio y el establecimiento de formas de conciliación entre trabajadores y patrones previas a la huelga<sup>35</sup>.

A pesar de estos acuerdos alcanzados en 2011, la presidenta Laura Chinchilla Miranda (PLN) vetó la reforma en octubre de 2012, con el argumento de que la propuesta permitiría la huelga en los servicios esenciales sin la posibilidad de contratar trabajadores sustitutos. Este veto fue levantado por el presidente Luis Guillermo Solís (Partido Acción Ciudadana) en diciembre de 2014, junto con el compromiso de prohibir la huelga en servicios esenciales. En agosto de 2015, la Sala Constitucional (Sala IV) anuló esta acción, al declarar inconstitucional el veto de Chinchilla, por lo que el proyecto retornó a la Asamblea Legislativa, donde fue aprobado en diciembre de 2015 con el apoyo de las 9 fracciones legislativas, en una votación de 44 diputados a favor y 1 en contra (la Asamblea se compone de 57 diputados), sin modificaciones sustantivas en lo relativo a la huelga en los servicios básicos.

### ■ El proceso continúa: la huelga del Poder Judicial de julio de 2017

Como ya señalamos, el contexto en que se discutió y aprobó la reforma procesal laboral era complicado y, por lo dicho, de crisis: dudas políticas, división

#### **El conflicto en el Poder Judicial puso a prueba los alcances y los mecanismos de la Reforma Procesal Laboral ■**

por el modelo de desarrollo al que aspira el país, crecimiento del abstencionismo electoral y críticas a la clase política. Debido a la confluencia de esa crisis y a los demás proyectos de ley en análisis, se generó una coyuntura de discusión pública sobre los «abusos» en el Poder Judicial y un debate de propuestas, estudios y proyectos de ley orientados a la reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial en un contexto de crisis fiscal. En ese campo de disputa, todavía falta mucho camino por recorrer, pero el conflicto puso a prueba los alcances y los mecanismos de la Reforma Procesal Laboral: el

estudios y proyectos de ley orientados a la reforma del régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial en un contexto de crisis fiscal. En ese campo de disputa, todavía falta mucho camino por recorrer, pero el conflicto puso a prueba los alcances y los mecanismos de la Reforma Procesal Laboral: el

35. Para una detallada revisión de la reforma, v. Mauricio Castro: *Estudio sobre la Reforma Procesal Laboral. Ley 9343*, ORR, San José, 2016.

Poder Judicial, que había sido un activo participante en el proceso de reforma, entró en huelga, con lo que suspendió servicios básicos de justicia<sup>36</sup>. La huelga se mantuvo durante 13 días, y entre los servicios que se dejaron de prestar estuvo la realización de autopsias en la Morgue Judicial, por lo que la Defensoría de los Habitantes presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, que fue acogido y que culminó con una medida cautelar para que aquella reanudara sus funciones sin afectar a los familiares de los fallecidos. El 27 de julio, dos días después de entrar en vigencia la reforma, la Corte Plena decidió activar el protocolo para declarar la huelga ilegal. Según la reforma laboral, esa potestad está depositada en los Juzgados de Trabajo, pero todos esos juzgados también estaban en huelga. La solicitud debe ser tramitada por medio de la Procuraduría General de la República. El acuerdo para solicitar la ilegalidad de la huelga tuvo el respaldo de 14 de los 22 magistrados; solo se abstuvieron los de la Sala Constitucional<sup>37</sup>.

Esta situación generó un profundo debate en el que algunos actores llegaron a plantear que se estaba rompiendo el orden constitucional. 27 días después de la solicitud, la huelga fue declarada ilegal por el Juzgado de Trabajo de Pococí, en la provincia de Limón, el único que estaba en funciones en ese momento y que tiene la particularidad de ser unipersonal. En ese entonces estaba a cargo de la jueza Yocelin Quesada Porras, quien consideró «que la administración de la justicia por parte del Poder Judicial constituye un servicio esencial que no puede sumarse a movimientos de huelga»<sup>38</sup>. El Frente Gremial de organizaciones del Poder Judicial, que reúne a 25 asociaciones laborales, cuestionó el fallo y señaló que la declaratoria de nulidad «es prematura y está viciada de nulidad por vicios de procedimiento durante la notificación de las partes. [La notificación] se emitió pese a que aún está vigente el plazo de contestación que la ley otorga a todas las agrupaciones del Frente que participaron en el movimiento laboral». Según los sindicalistas, 2 de sus 25 gremios no habían sido notificados durante el proceso, y por eso este era nulo<sup>39</sup>.

## ■ Conclusión

El estilo de democratización en Costa Rica es de larga data. En la coyuntura crítica actual, con un alto riesgo de crisis fiscal, es importante tener presente

---

36. «Empleados del Poder Judicial suspenden huelga de 13 días» en *El País*, 31/7/2017.

37. Gustavo Fallas: «Corte busca algún juzgado laboral abierto para declarar ilegal la huelga» en *La Nación*, 27/7/2017.

38. Luis Manuel Madrigal: «Jueza declara 'ilegal' la huelga del Poder Judicial» en *El Mundo*, 24/8/2017.

39. Gustavo Fallas: «Juzgado de trabajo declara ilegal huelga en el Poder Judicial» en *La Nación*, 24/8/2017.

la confluencia de crisis. En el caso particular de este artículo, se visibilizó la crisis de la relación entre justicia y mercado laboral. La segunda mitad del siglo xx permitió la ampliación de los derechos laborales, con limitaciones que fueron subsanadas mediante la reforma del Código Procesal Laboral, que también creó nuevas limitaciones para su aplicación.

Lo importante es que la situación de «país dividido» fue superada, al menos en esta materia, por la deliberación y la concertación democráticas, que han constituido mecanismos sociohistóricos para consolidar el estilo de cohesión social contemporáneo en Costa Rica. Este proceso involucró a actores diversos, individuales, colectivos e institucionales, cuya interacción giró en torno de los derechos laborales. A pesar de la existencia de criterios encontrados y del papel que jugó un sector ajeno a la negociación –el de la opinión «publicada» en contra de la reforma–, esto condujo al fundamento de una posible oportunidad para buscar un nuevo pacto social multclasista en el país, que podría ampliar todavía más la institucionalidad democrática de la segunda mitad del siglo xx, para proyectar estos mecanismos de concertación hacia la solución de otras crisis, inclusive en otras latitudes.

La reforma del Código Procesal Laboral forma parte del largo proceso de construcción de la legislación sobre el trabajo en Costa Rica. En ese sentido, esa reforma constituye el cambio más importante desde la implementación del Código de Trabajo en 1943. La reforma vino a replantear las relaciones laborales y eso ocurrió en el contexto de una Costa Rica que se debatía entre dos modelos: uno que privilegiaba el Estado amplio y de protección social que había prevalecido antes de la década de 1980, y otro que desarrolló importantes reformas del Estado y sus instituciones desde 1982, pero que no logró imponer completamente la llamada reforma neoliberal.

El contexto también era particular porque era heredero de las movilizaciones sociales que se habían desarrollado desde 2000 contra parte de esa reforma neoliberal. Así, la reforma del Código era muy importante porque significaba un momento en el que podía vencer la visión neoliberal sobre el trabajo o se podían imponer los objetivos del movimiento laboral. La reforma que triunfó fue la segunda. Y eso ocurrió así justamente porque en 2014 el Partido Acción Ciudadana había ganado, por primera vez y ampliamente, las elecciones nacionales, y la reforma formaba parte de su pensamiento reformista. Así, la reforma fue, otra vez, el resultado de una historia nacional que pone énfasis en las continuidades más que en las rupturas y que insiste en los pactos que privilegian la ampliación democrática del país.

Retomando la pregunta con la que abre este artículo, planteamos que la sociedad costarricense ha desarrollado un estilo de política de resolución de conflictos que privilegia la negociación cerrada e institucionalizada e intenta sostener las reformas en un nivel que no rebase esos marcos institucionales. Históricamente, las principales crisis políticas de la Costa Rica del siglo XX fueron aquellas en las que las negociaciones se apartaron de la institucionalidad y la tradición y se resolvieron en las calles: la lucha contra la dictadura de los hermanos Tinoco (1917-1919), la Guerra Civil de 1948 y la lucha contra el Combo ICE en 2000, por ejemplo. Los intentos de adelantarse a las crisis han sido importantes, porque han creado legislación laboral que ha permitido una democratización sostenida de la sociedad costarricense.

El intento fundamental detrás de esa legislación es evitar los radicalismos hacia la izquierda y hacia la derecha, sosteniendo una cultura política que, aunque conservadora, tiene una conciencia de la importancia del Estado y ha logrado defender sus principales logros históricos. No obstante, la coyuntura neoliberal que se inició en la década de 1980 y se trató de profundizar en las décadas de 1990 y de 2000 creó nuevas tensiones y llevó al país a espacios de confrontación que, aunque se superaron a partir de la institucionalidad, han generado cuestionamientos de los derechos históricos de los trabajadores. En un marco contextual que privilegia el individualismo, esos derechos son conceptuados por la prensa y los políticos conservadores como «privilegios» excesivos que deben ser suprimidos. La Reforma Procesal Laboral, como parte de esa historia de adelantamiento a las crisis, podría funcionar como un antídoto a ese pensamiento, pero la huelga en el Poder Judicial ha dejado claro que el asunto es más complejo. Lo interesante de los próximos años es que pondrán en evidencia el papel de la reforma y sus límites. ☐