

Cuadernos del
Bicentenario
· CIHAC ·

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO COLECTIVO DE TRABAJO EN COSTA RICA. HISTORIA DE ACCIONES Y REACCIONES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DISCURSO JURÍDICO

Mauricio Castro Méndez



Evolución histórica del derecho colectivo de trabajo en Costa Rica

Historia de acciones y reacciones en la
construcción del discurso jurídico

Mauricio Castro Méndez

Colección Cuadernos del Bicentenario
N.º 16

348.1

C355e Castro Méndez, Mauricio

Evolución histórica del derecho colectivo de trabajo en Costa Rica. Historia de acciones y reacciones en la construcción del discurso jurídico.

- 1. ed. – San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021.

52 p. ilus.

16,5 x 22 cm.

Edición Digital.

Colección Cuadernos del Bicentenario · CIHAC

ISBN 978-9930-9748-2-7

1. Derecho del Trabajo – Costa Rica. 2. Sindicatos.

3. Historia. 4. Libertad de asociación. 5. Democratización – Costa Rica.

6. Conservadurismo. 7. Legislación. I. Título. II. Colección.

Diagramación: Fernanda Gutiérrez A.

Corrección de pruebas: Mauricio Castro Méndez

Diseño de portada: Fernanda Gutiérrez A. y Adriana Araya Esquivel

Imagen de la portada: Trabajadores en desfile de apoyo a las Garantías Sociales en 1943 en San José. Fuente: Acervo Fotográfico Museo Calderón Guardia.

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Cuadernos del
Bicentenario
· CIHAC ·

Colección Cuadernos del Bicentenario · CIHAC

N.º 16

Comité editorial:

Dr. David Díaz Arias

Dr. Ronny Viales Hurtado

Dra. Elizet Payne Iglesias

Dr. Héctor Pérez Brignoli

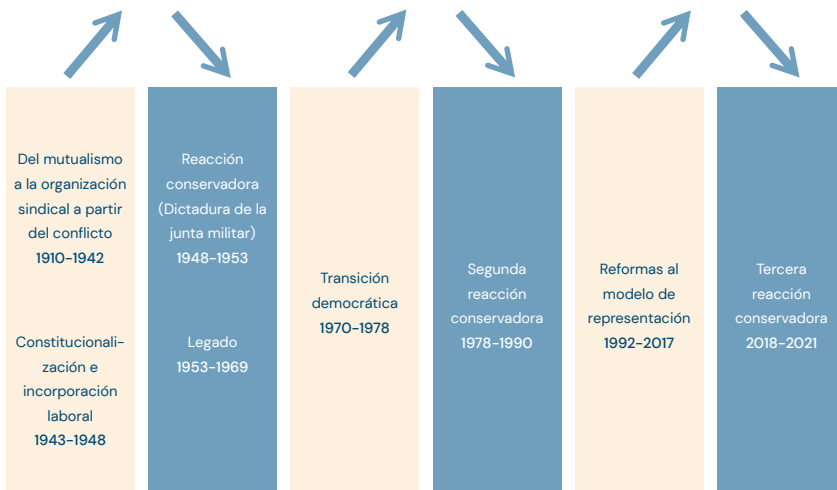
Índice

Introducción	7
Incorporación laboral y reconocimiento de ciudadanía social	8
1. Del mutualismo al sindicalismo	8
2. Incorporación laboral	12
3. Derecho laboral colectivo	15
Primera reacción conservadora	17
Democratización en Costa Rica y recuperación de la ciudadanía social	24
Segunda reacción conservadora y doble canal de representación	27
Resistencia sindical y reformas al modelo de representación colectiva	35
Tercera reacción conservadora	47
Conclusiones	49

Introducción

Para comprender la evolución del derecho colectivo en Costa Rica, se ha optado por una perspectiva crítica que entiende que el derecho es una práctica social específica de naturaleza discursiva, que es resultado del conflicto social en un lugar y momento determinados.¹ Desde ese enfoque es posible señalar que la historia costarricense es una de acciones y reacciones que podemos clasificar en tres etapas de construcción del derecho laboral colectivo, seguidas por etapas de reacción conservadora, tal y como se observa en la siguiente figura.

Figura n.º 1. Historia de acciones y reacciones



¹ Cárcova, C. M. (2012). *Las teorías jurídicas post-positivistas*. Abeledo-Perrot, p.120; Ruiz, A. E. C. (2006). *Idas y vueltas. Por una teoría crítica del derecho*. Del Puerto, 104-105.

Incorporación laboral y reconocimiento de ciudadanía social

Esta etapa inicia en 1910 y culmina con la incorporación laboral (1943), y representa el primer intento exitoso por regular el derecho laboral colectivo.²

1. Del mutualismo al sindicalismo

Inicia con la transformación de organizaciones mutuales en sindicatos a partir del reconocimiento del conflicto de clase. Anteriormente la organización colectiva en torno al conflicto laboral se limitó a trabajadores migrantes chinos (1873) e italianos (1888) en la construcción del ferrocarril y al enclave bananero.³ El tránsito se produce en un contexto internacional condicionado por la cuestión social y está marcado por la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Versalles, la creación de Organización Internacional del Trabajo (OIT), las revoluciones rusa y mexicana, la República de Weimar, la lucha por las ocho horas, el constitucionalismo social, el fascismo, los frentes populares y la ventana democrática.⁴ Localmente se dinamiza con la dictadura de Tinoco (1917-1919)⁵ y el voto directo (1913) que coloca las necesidades de los

² Collier, R. B., & Collier, D. (2002). *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. University of Notre Dame. Princeton University Press.

³ Acuña Ortega, V. H. (1986). *Los orígenes de la clase obrera en Costa Rica: las huelgas de 1920 por la jornada de ocho horas*. CENAP-CEPAS, pp. 13-17, 54.

⁴ Yashar, D. J. (1997). *Demanding Democracy. Reform and reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s - 1950s*. Stanford University Press, p. 69.

⁵ Hytrek, G. (1999). *Insurgent labor, Economic Change, and Social Development: Costa Rica, 1900-1948*. (Vol. 12). (Blackwell Publishers), p. 36-37.

trabajadores en la agenda, modifica plataformas electorales⁶ y sociales⁷ y hace que los sindicatos transformen su participación política. Las huelgas de 1920 conducen a la jornada de 8 horas (Ley n.º 100 de 9/12/1920), que es seguida por un intento de penalizar la huelga (1924).⁸ A partir de ahí la acción sindical se dirige a la incidencia política, creando el Partido Reformista,⁹ alianzas (Bloque de Obreros y Campesinos, Partido Vanguardia Popular, Bloque de la Victoria) con un importante rendimiento electoral.¹⁰ Parten de una visión liberal-reformista-mutualista y luego se dividen en socialistas radicales y reformistas.¹¹ Este proceso genera una explosión de conflictos que llevan al nacimiento del derecho del trabajo, que no se canaliza vía negociación colectiva, sino por medios impositivos¹² y por la ley. Se aprueban cien leyes laborales en

⁶ Molina Jiménez, I., & Lehoucq, F. (1999). *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica - 1901-1948*. Editorial UCR, pp. 30-31; Rojas Bolaños, M. (1980). *Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948*. (Segunda Edición ed.). Editorial Porvenir, p. 21.

⁷ Cruz de Lemos, V. (1983). *Las luchas sociales en Costa Rica- 1870-1930*. Editorial Costa Rica, pp. 229-230, 235; Salazar Mora, J. M. (1981). *Política y reforma en Costa Rica, 1914-1958*. Editorial Porvenir, pp. 50-57.

⁸ Volio Brenes, M. (1978). *Jorge Volio y el Partido Reformista*. (Tercera Edición ed.). Editorial Costa Rica, 226.

⁹ Ramírez Avendaño, V. E. (1989). *Jorge Volio y la revolución viviente*. Guayacán, pp. 44-45; Rovira Más, J. (2000). *Estado y Política Económica en Costa Rica - 1948-1970*. Editorial Universidad de Costa Rica.

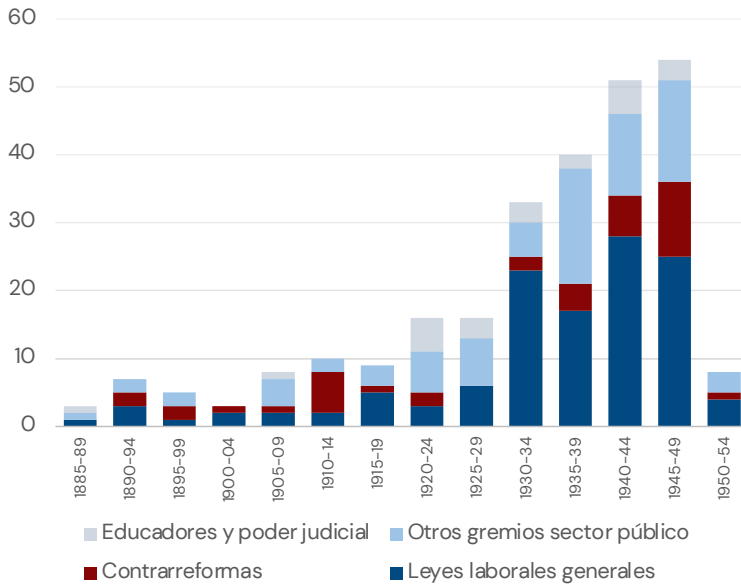
¹⁰ Molina Jiménez, I., & Lehoucq, F. (1999), p. 120; Hytrek, G. (1999), p. 37-38; Molina Jiménez, I. (2008). *Los pasados de la memoria. El origen de la reforma social en Costa Rica (1938-1943)*. EUNA, p. 21.

¹¹ Acuña Ortega, V. H. (1986), p. 15; Ramírez Avendaño, V. E. (1989). p.25; Sojo Obando, C. (2010). *Igualitarios: La construcción Social de la desigualdad en Costa Rica*. Master Litho: PNUD, pp. 54-55.

¹² De Ferrari señala 4 métodos de determinación de condiciones de trabajo: ley, conciliación y arbitraje, métodos impositivos (organismos creados por ley para fijar los salarios) y la negociación colectiva. Los primeros 3 son utilizados en ausencia de sindicatos eficientes y la negociación cuando existen sindicatos desarrollados. De Ferrari, F. (1963). *Lecciones de Derecho del Trabajo (Vol. III)*. UDELAR, pp. 310-312.

el periodo 1920-1939 y más de cien en el período 1940-49 que quiebran el arrendamiento de servicios del Código Civil (1888).¹³

Figura n.º 2. Leyes laborales y contrarreformas 1885-1954
(en número de leyes)



Fuente: Castro Méndez, M. (2012).

La Ley n.º 33 (2/7/1928) creó la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, para preparar un Código que incluyera el contrato de trabajo, seguridad social, libertad sindical, habitaciones para trabajadores,

¹³ Accidentes de trabajo (1925), salarios (aumentos, mecanismos de fijación y medidas de protección), alquileres, auxilio para desempleados y planes de empleo (1929), descanso semanal, feriados, pensiones y normas de empleo público entre otras.

conciliación y arbitraje; inspección de trabajo y la enseñanza profesional.¹⁴ Por Ley n.º 14 (/11/1933) se fijó un salario *mínimo minimorum* y se creó un Consejo de Obreros y Patronos para fijar salarios. La Ley n.º 41 (18/12/34) crea comisiones salariales cantonales tripartitas para recomendar salarios mínimos y velar por su cumplimiento. Por Ley n.º 157 (21/8/35) se fijan salarios mínimos agrícolas. En 1934 miles realizan la gran huelga bananera en el Caribe. La United Fruit Company se negó a firmar su finalización, pero una comisión del Congreso (1934) determinó un “tratamiento inhumano, insalubre y descuidado” en las plantaciones.¹⁵ Se incluyeron normas laborales en el contrato-ley para la explotación bananera, aunque incluyó la prohibición de “ocupar gente de color” en los trabajos bananeros del Pacífico (Ley de regulación bananera, 31 de 10/12/ 34, art. 5), lo que, además de racista, procura impedir los sindicatos en el Pacífico. Se configura así un “paternalismo autoritario” que acepta la participación política electoral, que despiden y encarcela líderes sindicales y comunistas¹⁶ y que no reconoce al sindicato como parte de las relaciones laborales.

Para evitar el clientelismo en el empleo público, desde los 20 los sindicatos colocaron en la agenda el servicio civil, incluyendo el nombramiento por idoneidad y la estabilidad en el empleo. Lo hacen con el Partido Reformista (1920-24), el Partido Comunista (1931), la fracasada alianza ADN (1939) y el Bloque de la Victoria (1944). Los 40 abrieron condiciones para que por

¹⁴ Cruz de Lemos, V. (1983), pp. 222, 224-225.

¹⁵ Bell, J. P. (1985), pp. 39-40.

¹⁶ Creedman, T. S. (1994). *El gran cambio: de León Cortés a Calderón Guardia*. Editorial Costa Rica, pp. 68, 70-71; Ferreto Segura, A. (1984). *Vida Militante*. Editorial Presbere, pp. 18, 66; Schifter Sikora, J. (1983). *La democracia en Costa Rica como producto de la neutralización de clases*. En C. Zelaya (Ed.), *¿Democracia en Costa Rica? Cinco opiniones polémicas*. (pp. 262). EUNED, pp. 41-42, 197-198.

primera vez en el país se incluyera el servicio civil en la Constitución (1946). Los sucesos de fines de los 40 impidieron su reglamentación, pero la Constituyente (1949) parte de esos antecedentes para redactar los arts. 191 y 192 con 3 objetivos: impedir el despido por razones políticas; desactivar su utilización como dispositivo electoral y la eficiencia. El servicio civil en la Constitución nunca buscó limitar los derechos colectivos en el empleo público, salvo la huelga en los servicios públicos (art. 61).¹⁷

2. Incorporación laboral

El clímax llega en los 40 con 2 bloques de alianzas conflictivas.¹⁸ Uno promovía las reformas y otro buscaba impedir las o ignorarlas. Sus integrantes tenían intereses contradictorios que evolucionan en el paso del “liberalismo autoritario” a la “ventana democrática” frente al fascismo a principios de los 40, que posibilita una alianza reformista en diversos países,¹⁹ y el tránsito luego a la guerra fría (1944).²⁰

¹⁷ Castro Méndez, M. (2012). *Derechos colectivos en el empleo público según la Sala Constitucional: Giro jurisprudencial y selectividad interpretativa*. UNED. San José, Costa Rica. https://www.researchgate.net/profile/Mauricio_Castro_Mendez/contributions; Castro Méndez, M. (2016). Derechos colectivos en el empleo público. Construcción de relatos en la justicia constitucional costarricense (1990-2015). *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 17 (2).

¹⁸ Schifter Sikora, J. (1986). *Las alianzas conflictivas: las relaciones de Costa Rica y Estados Unidos de la Segunda Guerra Mundial a los inicios de la Guerra Civil*. Asociación Libro Libre.

¹⁹ Schifter Sikora, J. (1986). pp. 40-42.

²⁰ Esta ventana está ligada a los frentes populares impulsados por el 7o Congreso de la Internacional Comunista (1935), así como a la política internacional de EEUU, que después del intervencionismo del “destino manifiesto”, se transformó en la “política de buen vecino” de la doctrina Monroe. Yashar, D.J. (1997). *Demanding Democracy. Reform and reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s – 1950s*. Stanford, p. 69.

El primer bloque se forma con anticomunistas reformistas (la Iglesia que abandona su histórico rechazo a los sindicatos;²¹ políticos católicos -Jorge Volio y Rafael Ángel Calderón Guardia que asume la doctrina social como estrategia anticomunista-;²² y liberales -Teodoro Picado-) y reformistas (sindicatos que formarían la CTCR y el Partido Comunista). El segundo bloque se forma por anticomunistas reformistas autoritarios (José Figueres Ferrer, Alberto Martén -promotor del solidarismo-, Partido Acción Demócrata), anticomunistas reformistas (Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales-CEPN, Partido Social Demócrata, la Iglesia -Benjamín Núñez- y la Confederación Costarricense de Trabajadores Rerum Novarum - CCTRN), conservadores (León Cortés), liberales (Otilio Ulate) y la oligarquía.

En 1940 Calderón acuerda con Roosevelt la alineación bélica frente a Alemania y la instalación de bases militares en el país a cambio de apoyo económico, político y apoyo técnico para una reforma social similar al *New Deal* como estrategia anticomunista.²³ Alemania es reemplazada como socio comercial por Inglaterra, Costa Rica declara la guerra a Japón y a Alemania, se aprueba el financiamiento de EEUU para la carretera panamericana y se otorgan contratos públicos a empresas de ese país.²⁴ A partir del programa de

²¹ Baker, J. (1978). *La iglesia y el sindicalismo en Costa Rica*. Editorial Costa Rica, p. 222; Creedman, T. S. (1994), p. 44; Molina Jiménez, I. (2007). *Anticomunismo Reformista. Competencia electoral y cuestión social en Costa Rica (1931- 1948)*. Editorial Costa Rica, pp. 19-21, 67; Ramírez Avendaño, V. E. (1989), p. 24; Picado Gatgens, M. (1989). *La iglesia costarricense: entre Dios y el César*. (Segunda Edición ed.). DEL, p. 99.

²² Molina Jiménez, I. (2007), pp. 28-29; Molina Jiménez, I. (2008), p. 163; Rojas Bolaños, M. (1980), p. 66

²³ Acuña Varela, M. (1995). Ivonne Clays. *Testigo de la neurosis de una administración*, pp. 33, 35-37; Villegas Hoffmeister, G. (1985). *El otro Calderón Guardia*. Casa Gráfica.

²⁴ Creedman, T. S. (1994), p. 56, 139; Schifter Sikora, J. (1986), pp. 56, 57-60, 63-66, 105-107, 153-161; Longley, K. (1997). *The Sparrow and the Hawk. Costa Rica and the United States during the rise of José Figueres*. The University of Alabama Press, p. 36; Rojas Bolaños, M. (1980), pp. 54-55

EEUU remitido a Latinoamérica (*Proposed Position on Proclaimed List for Other American Republics*), que busca eliminar “la influencia financiera y económica del Eje en el hemisferio»”²⁵, se detiene en campos de concentración a japoneses, italianos y alemanes (muchos miembros de la oligarquía) y se confiscan sus propiedades,²⁶ todo lo cual resquebraja la base política de Calderón y les realinea en bloques de alianzas conflictivas. Para Yashar las alianzas se producen por la división de la élite gobernante, la pre-existencia del periodo liberal y el balance de poder de la coalición que impulsó las reformas.²⁷ Ante la imposibilidad de deslegitimar los sindicatos en el nuevo paradigma del constitucionalismo social, la Iglesia promueve un sindicalismo “democrático”, con el apoyo de EEUU, la *American Federation of Labor* (AFL), que se materializa en la CCTRN (2/8/43).²⁸ Este bloque se une por su anticomunismo, el rechazo (o apoyo marginal) a la reforma social, el alineamiento con EEUU y el manejo político de gobierno (polarización, fraudes electorales y corrupción). La oposición fue moderada ante el seguro social (1941-42), frontal ante las Garantías Sociales y el Código de Trabajo (1943) y total ante el impuesto sobre la renta (1946).²⁹

²⁵ Longley, K. (1997), pp. 33-34; Schifter Sikora, J. (1986). pp. 142-143.

²⁶ Aguilar Bulgarelli, O. (1969). *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948. Problemática de una década*. Editorial Costa Rica, pp. 39, 42; Cerdas Mora, J. (1993). *La otra Vanguardia. Memorias*. EUNED, p. 145; Quirós Vargas, C. (1989). *Los tribunales de probidad y de sanciones inmediatas: de junio 1948 a noviembre de 1949*. Ed. Costa Rica, pp. 41-42; Rojas Bolaños, M. (1980), p. 54; Villegas Hoffmeister, G. (1985), p. 84.

²⁷ Yashar, D. J. (1997), pp. 70-76.

²⁸ Aguilar Hernández, M. (1989). *Clase Trabajadora y Organización Sindical en Costa Rica. 1943-1971*. Editorial Porvenir-FLACSO-ICES, p. 34; Cerdas Cruz, R. (1998). *La otra cara del 48: Guerra fría y movimiento obrero en Costa Rica 1945-1952*. EUNED, pp. 9-10, 39-40; Creedman, T. S. (1994), p. 192; Díaz Arias, D. G. (2009), p. 200; Miller, E. (1993). *Labour and the war time-alliance in Costa Rica 1943-1948*. *Journal of Latin American Studies*, 25(3), p. 535; Picado Gatgens, M. (1989), pp. 117-118.

²⁹ Castro Vega, O. (1996). *Fin de la Segunda República. Figueres y la Constituyente del 49*. Litografía e Imprenta Lil, pp. 112-113.

3. Derecho laboral colectivo

La reforma busca consolidar el predominio de Calderón, neutralizar a la oposición (Cortés y Partido Comunista) y permitir al Estado y a la Iglesia el control sindical.³⁰ Estos objetivos, la conflictividad de la alianza y la composición del grupo redactor explican la potencia de los mecanismos de disciplinamiento sindical de la reforma laboral. Se regula la libertad sindical pero no se busca fortalecer los sindicatos, sino controlar a aliados coyunturales que se ven con desconfianza y temor. Los 8 principales instrumentos de disciplinamiento sindical incluidos en el Código se enlistan a continuación. 1) El libre despido discriminatorio y la ausencia de fuero sindical que permite la extinción con una indemnización tarifada limitada a 8 años (85 inc. d y 29 CT) que legalizó el despido antisindical. 2) La inexistencia de la retención en nómina de la cuota sindical que debilitó a los sindicatos. Sí se estableció para cooperativas (1943), pero para sindicatos se incluyó hasta 1954 (art. 69). 3) Se provocó la fragmentación sindical y la descentralización negocial con sindicatos y negociación de empresa (arts. 55 y 56), restringiendo al máximo la negociación por rama, actividad o región (art. 63). Esto deslegitima a los sindicatos ya que la negociación, por definición, genera diferencias al interior de la clase trabajadora. 4) Se excluyó a los sindicatos de la titularidad en el conflicto colectivo (medios solución y huelga). 5) Se ilegalizó la huelga por medio de su regulación: se prohibió en el sector público, en el sector agropecuario y en sectores que pudieran impactar la economía; se fijaron requisitos que hacían imposible la huelga legal

³⁰ Molina Jiménez, I., & Lehoucq, F. (1999). Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica – 1901-1948. Editorial UCR, pp. 151-152; Acuña Varela, M. (1997). La Junta y los mitos del 48. Ediciones Sanabria, p. 118; Villegas Hoffmeister, G. (1985). El otro Calderón Guardia. Casa Gráfica, p. 8; Salazar Mora, J. M. (1981). Política y Reforma en Costa Rica, 1914-1958. Editorial Porvenir, p. 90, 98.

(apoyo del 60% y agotamiento previo de procesos judiciales). 6) El estado se reserva el poder de homologar las convenciones colectivas. 7) Se permitió la disolución administrativa de sindicatos (art. 281 CT)³¹ por su participación política (muy relevante en décadas anteriores); realizar actividades en contra del régimen democrático o fomentar luchas religiosas (art.350 CT). Todo esto permite limitar su acción política, favorecer la orientación sindical y crear un ámbito de acción restringido.³² Calderón señaló³³ que los sindicatos habían asumido una participación política que debía ser prohibida, lo que hace evidente que era una alianza coyuntural con un actor que debía ser disciplinado. La movilización sindical fue central para la aprobación de las Garantías Sociales y de un Código que incluyó la legislación aprobada en décadas anteriores³⁴ y que, pese a estos potentes mecanismos de disciplinamiento, se aprueba en un contexto de legitimación sindical y de reconocimiento del conflicto. Por ello esos mecanismos tuvieron un efecto limitado y, por el contrario, la reforma permitió la consolidación sindical y la explosión de la afiliación.³⁵ Se trata de una etapa pro-sindical en la que se reconoce jurídica y políticamente el conflicto desde los años 20 y se legitima la acción política sindical.

³¹ Derogado en 1960 con la aprobación del Convenio 87 de la OIT.

³² Blanco Vado, M. (1997). El modelo económico y las relaciones laborales colectivas: apuntes sobre la organización sindical y el ajuste estructural. En V. Cruz de Lemos (Ed.), *El sindicalismo frente al cambio: entre la pasividad y el protagonismo*. Editorial DEI/Fundación F. Ebert.

³³ Calderón Guardia, R. A. (1943). *Mensaje al Congreso Constitucional, 1 de mayo*. Imprenta Nacional; Salazar Mora, J. M. (1981), p. 90

³⁴ Díaz Arias, D. G. (2009), pp. 128-129; Ferreto Segura, A. (1987). Gestación, consecuencias y desarrollo de los sucesos de 1948. Ediciones Zúñiga y Cabal, pp. 24-25, 27; Cerdas Mora, J. (1993), p. 150.

³⁵ La CTCR llega a 45 mil afiliados y la CCTRN a 15 mil, lo que representa el 18% de la PEA.

Primera reacción conservadora

La resistencia a la reforma consolidaría uno de los bloques que sería parte en la Guerra Civil. Su reacción³⁶ se canalizó por la oposición empresarial en la prensa; reformas que restan eficacia al Código; despidos; paro patronal (“huelga de brazos caídos”); descalificación de la reforma, promoción de actos terroristas;³⁷ división sindical al crear la CCTRN sin autonomía por su dependencia financiera de la iglesia, la oligarquía, el gobierno y los EEUU.³⁸ La polarización se profundizó con la guerra fría, hasta que la oposición consideró roto el orden institucional y abierta la vía armada,³⁹ lo que desemboca en la

³⁶ Creedman, T. S. (1994), pp. 207, 208; Rojas Bolaños, M. (1980), p.78; Castro Vega, Oscar. (1996). pp. 112-113; Acuña Ortega, V. H., & Molina Jiménez, I. (1991). *Historia económica y social de Costa Rica: de la colonia a la guerra civil de 1948*. San José: Porvenir, pp. 194-195; Bell, 1985, pp. 53-54, 124, 194-195; Yashar, 1997, p. 177, 117-118; Miller, E. (1993). p. 532; Aguilar Bulgarelli, 1969, pp. 82-83; Creedman, 1994, pp. 167-168; Cañas citado por Díaz Arias, 2009, pp. 153-154; Cerdas Cruz, 1998, pp. 39-40; Picado Gatgens, 1989, p. 146; Díaz Arias, 2009, p. 124

³⁷ Bell, 1985, pp. 131, 133-134, 139; V. H. Acuña Ortega, 1992, p. 54; Aguilar Bulgarelli, 1969, pp. 529-530; Miller, 1993, p. 532; Pérez Delgado, 1998, p. 36; Díaz (2009), pp. 194, 195

³⁸ Longley, 1997, p. 47; Miller, 1993, p. 534; Schifter Sikora, 1986, pp. 201-203; Cerdas Cruz, 1998, p. 43; Romualdi, Serafino. (1947). *Carta de Romualdi a Matthew Woll, chairman Free Trade Union Committee AFL*. Nueva York: Kheel Center for Labor-Management Documentation and Archives. Cornell University. Serafino Romualdi Papers (File 1, Box, 3, No. 5459); Romualdi, S. (1949). *Carta de Romualdi a Luis Alberto Monge*. Nueva York: Kheel Center for Labor-Management Documentation and Archives. Cornell University. Serafino Romualdi Papers (File 2, Box, 3, No. 5459) p. 29; Nuñez, Benjamín. (1947). *Informe de labores de Benjamín Nuñez para Matthew Woll, chairman Free Trade Union Committee AFL*. Nueva York: Kheel Center for Labor-Management Documentation and Archives. Cornell University. Serafino Romualdi Papers (File 2, Box, 3, No. 5459) pp. 5, 6; Monge Álvarez, Luis Alberto. (1949a). *Carta de Luis Alberto Monge a Romualdi*. Nueva York: Kheel Center for Labor-Management Documentation and Archives. Cornell University. Serafino Romualdi Papers (File 2, Box, 3, No. 5459), pp. 16, 17.

³⁹ Cañas Escalante, Alberto. (1955). *Los 8 años*. San José: Ed. Liberación Nacional; Solís Avendaño, Manuel. (2006). *La institucionalidad Ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, p. 201; Martín Chavarría, Alberto. (1984). La capitalización univer-

guerra civil.⁴⁰ La guerra dejó patente las diferencias al interior de los bloques por la desalineación de clase, diferencias ideológicas, la relación con los EEUU y los proyectos políticos. La guerra finalizó cuando la presión militar de EEUU y de Somoza forzó a la negociación (Pacto de Ochoingo) entre comunistas y sindicalistas de la CTCR, y figueristas y sindicalistas de CCTRN.⁴¹ Al finalizar la guerra la coalición opositora colapsó, por haber perdido su razón de ser (derrocar al gobierno⁴²) y sus contradicciones se hicieron evidentes. El resultado fue un golpe militar de Figueres contra sus aliados y una junta militar que con un régimen autoritario dictatorial inicio la reacción conservadora y restringió el ejercicio de derechos democráticos. La junta militar de Figueres asumió un anticomunismo ejemplarizante para tranquilizar a EEUU y destruyó la oposición (calderonistas, comunistas, sindicalistas⁴³ y sus antiguos aliados por medio de la expropiación de la banca⁴⁴). La junta derogó la Constitución; asumió las funciones del Ejecutivo y Legislativo luego de desconocer las elecciones de diputados que habían ganado calderonistas y comunistas. Asume funciones judiciales (tribunales especiales, sustituye magistrados y declara la interinidad de los funcionarios judiciales); limita las garantías individuales; persigue, exilia y encarcela opositores; persigue partidos de oposición y pros-

sal. San José: Editorial Costa Rica, 155-156; Molina Jiménez, Iván (2010). Figueres y la Guerra Civil de 1948. *La Nación*, p. 15

⁴⁰ Lehoucq, F., y Molina, I. (2002). Stuffing the ballot box: fraud, electoral reform, and democratization in Costa Rica.: Cambridge, p.201; Rojas (1980), pp. 135-136; Longley (1997), p. 52; Cerdas (1993), p. 159.

⁴¹ El acuerdo Incluyó respetar los derechos de los empleados públicos, la reforma social, libertades democráticas, partidos de oposición y sindicatos. López, Juan Diego. (2000). *Los cuarenta días de 1948: la guerra civil en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica, p. 283 a 288.

⁴² Yashar (1997), 183.

⁴³ Argüello R, Rosendo. (1987). *Doy testimonio. Conspiraciones y traiciones en el Caribe*. Managua: DILESA, pp. 123,124,125; Longley (1997), pp. 89,90-91,107; Bell (1985), p. 199.

⁴⁴ Rovira Más, Jorge. (2000). *Estado y Política Económica en Costa Rica - 1948-1970.*: UCR, p. 46, 47, 51.

cribe el Partido Vanguardia Popular. Disuelve el ejército y mantiene un ejército privado financiado por el Estado (Ley n.º 305 del 15/12/1948 y Ley n.º 333 del 22/12/1948). Las elecciones para constituyente y diputados se hacen sin partidos de oposición. Se cierra el diario La Tribuna y se impide la publicación de Trabajo. Los sindicatos son perseguidos, intervenidos y se disuelven en masa, se encarcela la dirigencia sindical de oposición, son asesinados dirigentes sindicales y se limita la autonomía sindical. El Pacto de la Embajada de México y su adenda sobre garantías sociales fue derogado por la junta.

Su política laboral tiene varios componentes. El empleo público continuó siendo un dispositivo clientelar, ya que reguló el servicio civil (Reglamento de Funciones de la Oficina de Selección de Personal, 381 del 15/02/1949) pero excluye la estabilidad en el empleo. Despidió sin cesantía a los empleados públicos opositores y autorizó el despido en el sector privado en empresas de transporte y servicios públicos, que, según el Código incluía agricultura, puertos, transportes y otros. Se controló impositivamente los salarios y se decretó un aumento del 10% para su base social (café y caña de azúcar -Ley n.º 83 del 28/06/1948 y 425 del 08/03/1949), que junto al aguinaldo en el sector público (1953) aumentaría el consumo y dinamizaría el mercado interno.⁴⁵ Modificó la negociación salarial a nivel local (Ley n.º 84 del 28/06/1948 y 157 del 07/09/1948), desintegrando las comisiones de salarios y procedió a nombrar nuevas con representantes de la CTRN, y luego eliminó estas instancias y creó un método impositivo de fijación salarial, es decir, un órgano técnico con participación de cúpulas empresariales y sindicales afines para fijar salarios mínimos (Ley n.º 832 del 04/11/1949). En tercer lugar, en la medida que el Código ya había incluido potentes mecanismos de disciplinamiento

⁴⁵ Rovira Más, 2000, pp. 85,86.

sindical, no era necesario derogarlo, pero sí aprobó mecanismos adicionales, como la prohibición de la participación de extranjeros en directivas sindicales, así como excepcionar de las garantías sociales a las organizaciones de beneficencia (art. 75 constitucional derogado en 1975). También intentó reformarlo a partir de la armonización de intereses y el colaboracionismo de clase con instrumentos como el solidarismo.⁴⁶

La junta obtuvo una participación marginal en la Constituyente (1949), siendo la mayoría conservadora y liberal. La potencia de los mecanismos de disciplinamiento sindical era de tal magnitud que cuando se discuten las garantías sociales se deja claro que la intención no era desmejorarlas sino adaptarlas a las necesidades nacionales. El intento de incluir el fuero sindical generó un largo debate hasta que fue excluido (Acta 121). Sí se introdujo la prohibición para extranjeros de ejercer cargos de dirección en sindicatos (art. 60). Se mantiene la titularidad sindical exclusiva de la negociación (art. 62), pero se modificó el método de determinación del salario mínimo, que pasa de la negociación local con representación sindical, a un sistema impositivo (“organismo técnico que la ley determine”, art. 57). Se intentó limitar la huelga en los servicios de utilidad pública, concepto más amplio que el de servicios públicos que finalmente se mantendría y que remite a la ley para su determinación, lo cual, se había establecido en el Código de forma extensiva.

La reacción conservadora se dirigió sobre todo a la persecución de sindical (CTCR) y a la cooptación de la CCTRN. Se disolvieron 194 sindicatos (48-53), el 90% de los sindicatos vigentes en 1948, aunque luego del golpe de Estado el

⁴⁶ Acuña Varela, 1997, pp. 19,20; Ferreto Segura, 1984, p. 146; Salazar Mora, 1981, p. 143; Aguilar (1989), pp. 87,88.

80% estaba inactivo.⁴⁷ La persecución desde la guerra incluyó ajusticiamientos, fusilamientos, torturas, encarcelamientos y exilios.⁴⁸ La disolución de sindicatos se concentraría en períodos liderados por socialdemócratas, la junta militar (48-49), la administración Figueres (1953) y de Francisco J. Orlich. Para 1953 solo el 2.33% estaba sindicalizado, buena parte en sindicatos independientes contribuyendo a la fragmentación sindical⁴⁹ y la acción sindical se desarrolló en el sector privado en un contexto de represión, anticomunismo e ilegalización. El sindicalismo opositor inicia su recomposición con la CGTC (1953) pero su acción era muy difícil. Los 12 conflictos colectivos planteados en 1952 por la FOBA son rechazados por jueces de trabajo y en 1959 la compañía bananera se niega a cumplir con la ley de aguinaldo, lo que provocó una huelga masiva que triunfó, pero fue seguida de una estrategia antisindical que desintegró la UTG, que incluyó “el despido, la represalia, la lista negra y la persecución policiaca (...) el halago y el soborno”, así como el arreglo directo con no sindicalizados y la idea de la “armonía obrero-patronal” para rechazar la negociación colectiva.⁵⁰ El país recibió una observación del Comité de Libertad Sindical por “negarse a inscribir un sindicato porque las autoridades de antemano y por su libre albedrío, consideran que pudiera ser políticamente indeseable”.⁵¹ La OIT realizó una encuesta en el Pacífico y concluyó que los motivos de las detenciones de dirigentes eran: “la celebración de reuniones públicas sin

⁴⁷ Aguilar (1989), pp. 10,11.

⁴⁸ V. H. Acuña Ortega, y Molina Jiménez, Iván, 1991, p. 196; Aguilar Hernández, 1989, pp. 22,23; Argüello R, 1987, p. 88-102; Cerdas Mora, 1993, pp. 175,176; Ferreto Segura, 1984, p. 100-105, 1987, pp. 39,40; López, 2000, p. 304-307; Montero Vega, 2005, p. 218; Schifter Sikora, 1983, p. 245; Solís Avendaño, 2006

⁴⁹ Aguilar (1989), p. 40, 102.

⁵⁰ Abarca Vásquez, Carlos. (2005). *Obreros de la Yunai*. San José: Foro Emaus, p. 206, 209.

⁵¹ Comité de Libertad Sindical. Caso núm. 239. Informe definitivo - Informe núm. 68, 1963.

permiso, la realización de discusiones políticas durante las reuniones sindicales y la tenencia de supuesto material de propaganda subversiva”.⁵²

Diversos factores debilitaron la CCTRN, como la cooptación por parte del PLN, que relegó los intereses laborales y sindicales.⁵³ La dirigencia de la CCTRN estaba a disposición del PLN, se vincularon a su estructura y ocuparon cargos de gobierno (Benjamín Núñez, Alfonso Carro, Jorge Rossi, Armando Arauz y Luis Alberto Monge entre otros).⁵⁴ La CCTRN se constituye en una “entidad funcional al modelo económico implantado por los sectores dominantes de la sociedad y por sus organizaciones políticas”, con un anclaje organizativo en el sector público y “embelesado con una limitante participación en la función pública”.⁵⁵ Pese a subsidios de AFL y gobierno, entró en crisis económica⁵⁶ y desapareció a principios de los 60, para ser sustituida por CCTD, CATD, CNT y por la nueva CTRN.

En esta etapa el PLN fue un partido reformista socialdemócrata, basado en intervención estatal, distribución del ingreso como dinamizador del mercado interno, apoyo a la clase media, expansión de servicios sociales, diversificación

⁵² Comité de Libertad Sindical. . Caso núm. 379 Informe definitivo - Informe núm. 83, 1965.

⁵³ Aguilar (1989), p. 78, 89; Baker, J. (1978). *La iglesia y el sindicalismo en Costa Rica*. Editorial Costa Rica; Bodenheimer, S. (1984). *La ideología Social Demócrata en Costa Rica*: Ed. Universitaria Cent., pp. 49-51.

⁵⁴ Baker, J. (1978); Castro Méndez, M., & Martínez Franzoni, J. (2010). Un modelo social en la encrucijada: Límites del desencuentro entre el régimen laboral y de bienestar social en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, VIII(1); Schifter Sikora, Jacobo. (1985). *La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica*. San José: EDUCA.

⁵⁵ Blanco Vado, Mario. (1997). El modelo económico y las relaciones laborales colectivas: apuntes sobre la organización sindical y el ajuste estructural. En Cruz de Lemos (Ed.), *El sindicalismo frente al cambio: entre la pasividad y el protagonismo*. San José: Editorial DEI/Fundación F. Ebert.

⁵⁶ McLellan, A. C. (1958 y 1959). Informes al Secretario General de la ORIT sobre situación sindical en Costa Rica. Nueva York: Kheel Center for Labor-Management Documentation and Archives. Cornell University. Serafino Romualdi Papers (File 5, Box, 3, No. 5459), pp. 61-65; 53-56, 66).

económica⁵⁷, sustitución de importaciones, industrialización, y crecimiento del empleo público que pasó de un 6% de la población ocupada (1950) a un 19% (1980).⁵⁸ Apuesta a salarios crecientes hasta fines de los 70 pero con métodos impositivos y nunca por negociación colectiva. Pero difiere de las expresiones históricas de la socialdemocracia (escandinava, alemana, inglesa, española, uruguaya), ya que, a pesar de ser pro empleo, era antisindical.⁵⁹ La expansión del empleo público permitió que el PLN recibiera de él un apoyo electoral sustancial,⁶⁰ con lo que el PLN controló los sindicatos del sector con clientelismo, articulación al partido y mecanismos corporativos que permitían la movilidad social ascendente para sectores medios.⁶¹ El Código y las Garantías Sociales seguían siendo los mismos, pero sus mecanismos de disciplinamiento mostraron toda su potencia en esta larga etapa de deslegitimación del ejercicio de la ciudadanía social. El libre despido y la ausencia de fuero sindical permitió la represión sindical abierta sin que existieran procedimientos de tutela. La negociación colectiva de empresa incidió en que la escasa negociación existente tuviera efectos muy limitados en la población asalariada y la reglamentación restrictiva de la huelga produjo que prácticamente todas fueran declaradas ilegales. Con la primera reacción conservadora se consolida un sindicalismo confrontacional propio de un régimen autoritario que reprime la organización

⁵⁷ Rovira Más, Jorge. (1987). Costa Rica en los años 80. San José: Editorial Porvenir; Castro Méndez, M., & Martínez Franzoni, J. (2010).

⁵⁸ Donato, Elisa, & Rojas B., Manuel. (1987). *Sindicatos y política económica*, 72-86. San José, Alma Mater

⁵⁹ Castro Méndez, M., & Martínez Franzoni, J. (2010).

⁶⁰ Schifter (1983), pp. 227 y 235.

⁶¹ Aguilar Hernández, 1989, p. 117.

sindical y otro de patrocinio gubernamental⁶² con sindicatos sin autonomía plena, sobre todo en el estado, funcionales y dependientes del PLN.

Democratización en Costa Rica y recuperación de la ciudadanía social

La democratización en Costa Rica se produjo al abrirse la competencia electoral plena (1976) y por la democratización societal que “es el proceso por medio del cual los ciudadanos y sus organizaciones movilizan el conjunto de sus derechos y libertades para exigir rendición de cuentas al estado, así como para ejercer prácticas democráticas en las organizaciones privadas y sociales y expandir sus capacidades de escrutinio sobre ellas”.⁶³ La democratización societal requiere de la ciudadanía social, es decir, el estatus que se otorga a las organizaciones de personas trabajadoras para el ejercicio de derechos colectivos frente al Estado y las organizaciones privadas. Un régimen con competencia electoral, pero con restricciones a la libertad sindical es un régimen democrático restrictivo.

Esa ciudadanía se expresó a fines de los 60⁶⁴ en muchos países y en abril de 1970 en Costa Rica en las protestas contra el contrato para la explotación de bauxita en la zona sur con ALCOA. En la 2ª presidencia de Figueres (70-74)

⁶² Valenzuela, J. Samuel. (1992). Labour Movements and Political Systems: Some Variations. En M. Regini (Ed.), *The Future of Labour Movements* (Vol. Vol 43). London: Sage Publications.

⁶³ Vargas Cullel, Jorge. (2014). Democracy and Democratization. Guillermo O'Donnell's Late Attempt to Rework Democratic Theory. En D. Brinks, M. Leiras, & S. Mainwaring (Eds.), *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*. Baltimore: John Hopkins University Press, p. 217.

⁶⁴ En el 68 en el mayo francés y en Tlatelolco México, en el 69 en el otoño caliente italiano y en el Cordobazo argentino, en los movimientos contra la guerra de Vietnam (63-75) y los derechos civiles en EEUU (54-68).

el ministro de trabajo Danilo Jiménez Veiga, que participó en la fundación de la CCTRN y fue funcionario de la OIT⁶⁵ impulsó la creación de comisiones bipartitas consultivas por rama de actividad sobre relaciones laborales y solución de conflictos (Decreto 1194-TBS). En noviembre inició un conflicto en la zona sur por la 1ª convención colectiva entre la UTG y la United Fruit Company. Ante la negativa empresarial se plantearon 3 conflictos, todos rechazados de plano por jueces de trabajo que exigían la firma del 60% de los trabajadores, aun cuando este requisito solo era exigible para la huelga, pero un tribunal de alzada cambió el criterio histórico y aceptó el conflicto (8/4/71),⁶⁶ agotado el cual llevó a una huelga hostigada por la empresa y la policía. Pero el MTSS asumió una función mediadora y de investigación de la persecución sindical conjuntamente con una comisión de diputados. La huelga fue declarada ilegal y fue repudiada por empresas de comunicación y sectores conservadores, pero llevó a la firma de la 1ª convención con la United Fruit Co.⁶⁷ Esto abrió una nueva etapa de legitimación de la ciudadanía social que se expresaría con una potencia inédita desde los 40, aun cuando continuaría la represión policial.⁶⁸ Tal legitimación se mantuvo a pesar del cambio de ministro, el endurecimiento contra las huelgas del sector público y el Código Penal (1971) que penalizó la huelga en el sector público (arts. 333 y 334). Un hito es la huelga del ICE (1976) que aumentó la efervescencia y llevó al encarcelamiento de los dirigentes Mario Devandas y Luis Fernando Alfaro.⁶⁹ La sindicalización paso del 2,6% (1963) al 10,9% (1973) y al 15,7% (1984). En el período 73-84 la sindicalización

⁶⁵ Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987).

⁶⁶ Abarca Vásquez, Carlos. (2005), p. 213.

⁶⁷ Abarca Vásquez, Carlos. (2005), pp. 213-218.

⁶⁸ Abarca Vásquez, Carlos. (2005), p. 279.

⁶⁹ Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), p. 74-75.

en la agricultura, incluyendo sindicatos campesinos, pasó del 5,7% al 15,7%; en la industria del 5,9% al 4,5% y en la construcción del 5,9% al 8.7%.⁷⁰ En el sector público crece desde los 60 y se estabilizó entre el 60% y el 50%.⁷¹ Ese crecimiento se expresó en capacidad de conflicto y de negociación colectiva. De 8 convenios en la agricultura (1971) se pasó a 72 (1976) y a 104 (1981).⁷² En el período 72-83 se suscribieron 427 convenciones, se elevó el promedio anual de 22 a 44 y se alcanzó el pico en 1976 con más de 50, para luego descender a 15 (1983), la mayor parte en la agricultura (42,8%), la industria (19,9%) y los servicios públicos (19,7%).⁷³

El discurso jurídico nacional cambió y en 1974 se declaró legal una huelga por la 2ª convención en la United Fruit Co con una activa mediación del MTSS.⁷⁴ Es una democratización societal por la legitimación sindical. Cambió la dinámica de las relaciones laborales en plantaciones (bananeras y palma), muelles y trenes, y creció la conflictividad y la negociación colectiva en el sector público.⁷⁵ La aplicación real de las garantías sociales en las plantaciones del Pacífico Sur y el mejoramiento de las condiciones salariales y laborales “por encima del precio del trabajo en el Valle Central y las zonas urbanas (...) pintaron de clase media la forma de vivir en las zonas bananeras”.⁷⁶

⁷⁰ Molina, citado por Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), p. 41.

⁷¹ Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987).

⁷² Blanco Vado, M. (1997).

⁷³ Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), pp. 53-55.

⁷⁴ Abarca Vásquez (2005), p. 218.

⁷⁵ Solano Calderón, Eugenio. (2017, 25 de abril) Entrevista /Entrevistador: M. Castro Méndez. San José.

⁷⁶ Abarca Vásquez, Carlos. (2005). Obreros de la Yunai. San José: Foro Emaus, p. 256.

Segunda reacción conservadora y doble canal de representación

Esta etapa va de fines de los 70 a los 90. La administración Monge Álvarez repitió el esquema histórico, pero dio un paso más: abandonó el apoyo al “sindicalismo democrático” de patrocinio estatal y cambió el discurso jurídico al romper la exclusividad sindical constitucional en la negociación colectiva, al abrir un 2º canal de representación no autónomo, que compite y es contradictorio con el sindical. Para hacerlo privilegia la “paz social” que equipara los intereses nacionales con los empresariales (productividad, competitividad, empleo) y supedita los intereses colectivos de los trabajadores a esos intereses nacionales/empresariales. Este discurso estima que los sindicatos defienden intereses particularistas, egoístas y subversivos, frente a las solidaristas y comités permanentes de trabajadores que sí están en favor de la “paz social”. Califica al conflicto como una patología social que debe ser eliminada y no canalizada institucionalmente. Las solidaristas, a pesar de ser organizaciones mixtas, se hacen ver como una alternativa al sindicato y como un canal no conflictivo de cooperación y solución de conflictos. Al efecto reconceptualiza los arreglos directos y los comités permanentes, con el objetivo de sustituir las convenciones colectivas y los sindicatos. Esto se hace en un contexto de represión sindical y apoyo económico y político a las solidaristas de la Iglesia, el empresariado y países afines a este enfoque. Al efecto se da un tratamiento jurídico discriminatorio en favor de los solidaristas, al transformar el auxilio de cesantía en un derecho adquirido sin límite de años, en el sector público y privado, y al otorgarles la administración de los fondos de cesantía. Esta reacción se desarrolla durante la guerra fría y los conflictos armados en América

Central y durante una profunda crisis económica. Entre 1978-82 el PIB cayó un 16%; el crecimiento pasó del 6% promedio entre 1950-80, a tasas negativas entre 1980-82; el desempleo superó el 9%; la inflación pasó del 8% (1976-77) al 82% en 1982; y el déficit fiscal alcanzó el 14% del PIB.⁷⁷ A partir de 1979 la ministra de trabajo Estela Quesada, culpabiliza a los sindicatos de la alteración de las relaciones laborales y asume una política antisindical/anticomunista en el sector público y privado, primero contra sindicatos de izquierda y luego contra todo sindicato.⁷⁸ En el sector público se inició un giro discursivo hacia teorías estatutarias, desconociendo los intereses colectivos, la negociación colectiva y los medios de solución de conflictos colectivos. Sin embargo, se mantienen algunos convenios para contener el conflicto en sectores clave (puertos, seguros y gasolina). Como resultado de la crisis y la confrontación se produjeron 255 conflictos colectivos (78-80) y las huelgas aumentaron de 11 (1978), a 19 (1979) y a 61 (1980) sobre todo en agricultura y servicios públicos.⁷⁹ El MTSS asumió una posición de abstencionismo frente al conflicto lo que fortaleció a los empresarios. Sería la policía la que intervendría, reprimiendo y mediando. Además, no se tramitaron reformas estatutarias y se retuvieron cuotas sindicales⁸⁰ y se disolvió el sindicato STAPPG.⁸¹ La conflictividad fue generalizada por lo que la ministra fue sustituida por Germán Serrano Pinto que inició una política de mediación y el discurso anticomunista continuó “pero se moderó”, se exigió la institucionalización del conflicto por vía judicial y continuó la represión policial con múltiples heridos y detenidos y 3 muertos. Esa administración

⁷⁷ Rovira Más (1987).

⁷⁸ Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), p. 78; Abarca Vásquez, Carlos. (2005), p. 234.

⁷⁹ Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), pp. 60, 63.

⁸⁰ Abarca Vásquez, Carlos. (2005), p. 235.

⁸¹ Sala Segunda, voto 82-133 de 24/11/82.

termina con una disminución de los conflictos (poco más de 60) y las huelgas disminuyeron a 6.⁸² El sector empresarial abandonó la negociación,⁸³ el Estado dejó de tutelar la libertad sindical, la crisis económica devastó las condiciones laborales y los tribunales consolidaron un discurso jurídico de rechazo sistemático de conflictos colectivos e ilegalidad de la huelga.⁸⁴

Al asumir Reagan la presidencia de EEUU (1981), Centroamérica se constituye en un frente de la guerra fría. En 1982 es electo Luis Alberto Monge Álvarez, anticomunista, secretario general de la CCTRN en los 40, constituyente (Partido Social Demócrata) y participante en la campaña continental contra el sindicalismo de izquierda. Su gobierno tiene dos etapas: la primera enfrenta la crisis con medidas socialdemócratas: plan de compensación social y recuperación salarial entre 1983- por medios impositivos (canasta básica salarial, escala móvil de salario, escala salarial única para el sector público, sobresueldo por dedicación exclusiva, decretos de salarios mínimos). Luego inició una etapa de ajuste estructural con políticas del consenso de Washington por medio de un convenio con el FMI,⁸⁵ lo que representó el paso de un modelo antisindical y autoritario pero reformista, distribuidor de riqueza y pro trabajo, hacia un modelo antisindical y autoritario, pero que dejó de ser pro trabajo para basarse en el ajuste estructural neoliberal y la estabilización macroeconómica con crecimientos económicos irregulares. Del Estado de bienestar, intervencionista y empresario, se pasó al paradigma privatizador y reductor del Estado, que colocó al gobierno en contradicción con los sindicatos afines al proyecto

⁸² Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), p. 60-63,81.

⁸³ Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), p. 89-90.

⁸⁴ Abarca Vásquez, Carlos. (2005), p. 236-237.

⁸⁵ Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), p. 82.

político del PLN.⁸⁶ Monge expresó en EEUU (14/8/81): vamos a “aplastar electoralmente al comunismo, pero sí requerimos ayuda económica masiva para hacer frente al desempleo, el hambre y todas las consecuencias nocivas de la catástrofe económica que vivimos (...) necesitamos que los mercados de los Estados Unidos se abran a nuestra producción exportable”. La respuesta de EEUU fue comprensión y ayuda, pero “se le solicitó colaboración para que influyera sobre los sindicatos norteamericanos con el fin de procurar que estos no se opusieran a la Iniciativa del presidente Reagan para la Cuenca del Caribe” (ICC).⁸⁷ La ayuda de EEUU superó 1/3 del gasto público y alcanzó el 10% del PIB,⁸⁸ pero estaba vinculada al ajuste neoliberal⁸⁹ y quedó marcada por el apoyo de EEUU a la contrainsurgencia nicaragüense.⁹⁰ En 1983 EEUU aprobó la ICC para permitir el ingreso de productos de países de la región sin pagar impuestos siempre y cuando no tuvieran gobiernos comunistas. Frente a la conflictividad se utilizó mecanismos de control sindical corporativos en el sector público y represión en el sector privado. Se intentó cooptar sindicatos beligerantes como ANEP, interviniendo procesos electorales internos y congelando sus cuentas bancarias, lo que fue condenado nacional e internacionalmente.⁹¹ El clímax de la conflictividad llegó con la huelga bananera de 72 días en la zona sur (1984). La policía reprimió y detuvo más de 100 huelguistas, hostigó trabajadores, incluso en sus casas, les acusó penalmente, 24 resultaron heridos y 2 muertos.⁹²

⁸⁶ Castro Méndez, M., & Martínez Franzoni, J. (2010); Rovira Más, 2000.

⁸⁷ Rovira Más, 2000, p. 59, 60.

⁸⁸ Rovira Más, 1987.

⁸⁹ Castro Méndez, M., & Martínez Franzoni, J. (2010).

⁹⁰ Arias Sánchez, O. (2011a, 11 de octubre). ¿Neutralidad perpetua? Mi gobierno le puso fin a la doble moral de la política exterior de Monge. *La Nación*.

⁹¹ Sala Primera, Corte Suprema, voto 155-84; OIT, Comité de Libertad Sindical, Caso #1305.

⁹² Bermudez Umaña, G. (2000). El solidarismo y los arreglos directos en las fincas bananeras de Costa Rica. Editorial Zeta Servicios Gráficos, p. 17.

La policía recibía alimentación y hospedaje de la compañía bananera y protegía a los rompehuelgas. El gobierno con una retórica anticomunista declaró zona de emergencia y la militarizó bajo la idea de que era una huelga con fines de sedición. Esto produjo una ruptura interna en el gobierno y varios ministros fueron sustituidos incluido el de seguridad pública.⁹³

En 1984 se aprueba la ley de asociaciones solidaristas (6970) apoyada por el gobierno, el PLN, cámaras empresariales y la Iglesia. A pesar de ser mutualistas en la práctica fueron dotadas de la representación de intereses colectivos para establecer un 2º canal de representación, alternativo y contradictorio al sindical. La ley tiene objetivos armonizadores, que Martén (padre de solidarismo y miembro de la junta militar del 48) planteaba como anticomunistas,⁹⁴ pero el solidarismo fue explícito en su rol antisindical al equiparar sindicalismo y comunismo, por medio de la Escuela Social Juan XXIII, creada en 1963 por el Obispo Rodríguez, como un órgano de la Arquidiócesis de San José para difundir la doctrina social⁹⁵. La Escuela funcionaba con apoyo político de la Arquidiócesis y con donaciones de la Asociación de Bananeros Nacionales (ASBANA), la Corporación para el Desarrollo Bananero (BANDECO), la Standard Fruit Company, la United Fruit Company y Piñas de Costa Rica (PINDECO) y vendía capacitaciones a empresas.⁹⁶ UCCAEP participaba en el directorio de la Unión Solidarista y su objetivo fundamental era sustituir los sindicatos, para defender los intereses empresariales, y sustituir convenciones

⁹³ Abarca Vásquez, 2005, pp. 340,341,362,376,377,383.

⁹⁴ Martén, A. (1987). El comunismo vencido. Unión Solidarista Costarricense. (1957).

⁹⁵ Sawchuk, D. M. (2004). The Costa Rican Catholic Church, social justice, and the rights of workers, 1979-1996. Editions SR y Canadian Corporation for Studies in Religion, p. 141, 148.

⁹⁶ Sawchuk, 2004, pp. 154,155.

por arreglos directos suscritos por comités controlados por las empresas.⁹⁷ Este esfuerzo armonizador rechaza el conflicto entre capital y trabajo, ya que entiende que la existencia misma de un conflicto atenta contra la paz social.⁹⁸ La ley creó dos fondos administrados por las solidaristas, que generaron un capital extraordinario bajo administración solidarista; uno de ahorro y préstamo y un fondo de auxilio de cesantía financiado por los empleadores que transforma la cesantía en un derecho adquirido para los solidaristas, en el sector público y el privado; y no posee límite de años, a diferencia del tope general de 8 años de cesantía. Monge envió una carta a Reagan (18/4/86) solicitándole apoyo para desarrollar el movimiento solidarista,⁹⁹ en virtud de lo que recibió apoyo económico de la Pan American Development Foundation,¹⁰⁰ del gobierno de Costa Rica, de las embajadas de EEUU, Guatemala, Chile e Israel, así como de la AID y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Canadá (CIDA).¹⁰¹ El resultado fue la creación de una organización apoyada y controlada por empleadores, que disputaba la representación colectiva mientras se perseguía sindicatos en abierta impunidad. La sindicalización era discriminada por medio del auxilio de cesantía y se construyó un discurso jurídico que transformó los arreglos directos de instrumentos de resolución de conflictos en medios de negociación colectiva sustitutivos de la convención, y que transformó la naturaleza de los comités permanentes (coaliciones para la resolución de conflictos colectivos) en “organizaciones” sustitutivas de los sindicatos, pero controladas, financiadas y dirigidas por los empleadores, lo que produjo un uso intensivo

⁹⁷ Flores Madrigal, J. J. (1993). El solidarismo desde adentro: testimonio de Juan José Flores. ASEPROLA, pp. 12-31, 44-45, 67-72.

⁹⁸ Sawchuk, D. M. (2004), p. 93.

⁹⁹ Flores Madrigal, J. J. (1993).

¹⁰⁰ Flores Madrigal, J. J. (1993), p. 131.

¹⁰¹ Sawchuk, D. M. (2004)., p. 146, 147; Donato, Elisa, & Rojas Bolaños, Manuel. (1987), p. 93.

del arreglo directo, comités permanentes y solidaristas en desmedro de la afiliación sindical.¹⁰² A partir del quinquenio 1982-86 las convenciones en el sector privado caen, mientras que los arreglos directos crecen dramáticamente.¹⁰³ El deterioro en las condiciones de las plantaciones fue denunciado por el Obispo de Limón (1989), lo que fue duramente atacado por la Escuela Social Juan XXIII, CORBANA y las empresas de comunicación.¹⁰⁴ Esta etapa finaliza con acciones internacionales por violación de la libertad sindical ante OIT y ante el Departamento de Comercio de los EEUU por violación del Sistema General de Preferencias (SGP).¹⁰⁵ Una misión de contactos directos de OIT concluyó (1991) que existía un trato discriminatorio en favor de las solidaristas en cuanto al auxilio de cesantía y el gobierno asumió el compromiso de eliminar tal discriminación.¹⁰⁶ También concluyó que, a pesar de ser mutualistas, las solidaristas habían asumido funciones reservadas a los sindicatos, como la representación de intereses colectivos por medio de comités permanentes y arreglos directos que sustituyeron las convenciones y debilitaron a los sindicatos y a la negociación colectiva. Constató la insuficiente protección contra la discriminación antisindical y la ineficacia de los procesos por infracciones a laborales. Estas conclusiones fueron adoptadas por el Comité de Libertad

¹⁰² Castro Méndez, M. (2014). Arreglos directos y comités permanentes de trabajadores desde la perspectiva de la libertad sindical en Costa Rica. *Revista de la Sala Segunda*, número 11.

¹⁰³ Castro Méndez, M. (2014), p. 91.

¹⁰⁴ Araya, J. (24/8/11). Pbro Miguel Picado: Iglesia atraviesa crisis y católicos no la perciben. S. Universidad

¹⁰⁵ Plantea la pérdida de beneficios arancelarios cuando un país no tome medidas necesarias para garantizar los derechos laborales internacionalmente reconocidos. Gestión iniciada por AFL-CIO en coordinación con sindicatos costarricenses y su consecuencia era la eliminación de Costa Rica de los beneficiarios del SGP.

¹⁰⁶ OIT. (1991). Informe sobre la misión de contactos directos efectuada en Costa Rica del 3 al 10 de abril de 1991. *Debate Laboral*, IV (8-9)

Sindical,¹⁰⁷ que señaló que las solidaristas, financiadas por empleadores y dirigidas por trabajadores de confianza, “no pueden realizar un papel como organizaciones independientes en el proceso de negociación colectiva” lo que viola el art. 2 del Convenio 98.¹⁰⁸ Como resultado de la reacción conservadora se llegó a la virtual desaparición del sindicalismo en el sector privado que llegó al 3% (54.025), incluyendo sindicatos de campesinos no asalariados, frente a un 83,7% en el sector público (241.404 trabajadores).¹⁰⁹ En el sector privado sobreviven 13 convenciones acordadas antes de 1980, todas de empresa y casi todas relacionadas con el banano. La OIT estimó que la negociación colectiva cubría a un 3% de los asalariados en el 2001.¹¹⁰ En el 2016 el MTSS reportó 29 convenciones de empresa en el sector privado con una cobertura de 0,9% (11.732 trabajadores) y 78 en el sector público con una cobertura de 52,3% (150.713 trabajadores). Por su parte existían 172 arreglos directos, la mayoría en la agricultura, con una cobertura de 2,76% (43.051 trabajadores).¹¹¹ En el sector público la adopción de la tesis estatutaria autoritaria administrativista (1979), prohibió la negociación colectiva, salvo en entes con autonomía superior (municipalidades y universidades), aunque la permitió en entes neurálgicos (puertos, gasolina, seguros) donde se utilizó como instrumento clientelar corporativo de disciplinamiento sindical. En ausencia de negociación se recurrió a arreglos conciliatorios y laudos arbitrales, pero a principios de los 90 la Sala

¹⁰⁷ Informe número 278 del caso número 1483 en ese mismo año 1991.

¹⁰⁸ OIT. (2006). *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración* (Quinta edición revisada ed.). Oficina Internacional del Trabajo

¹⁰⁹ MTSS. (2017). *Anuario estadístico MTSS 2016*.

¹¹⁰ OIT. (2004). Organizarse en pos de la justicia social. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, p. 65.

¹¹¹ MTSS. (2017). *Anuario estadístico MTSS 2016*.

Constitucional, en un contexto de graves restricciones presupuestarias por parte de Hacienda, asumió la tesis estatutaria del empleo público y declaró inconstitucional su utilización en la administración pública. La negociación se cerró por la Procuraduría a fines de los 70 y la solución de conflictos colectivos se cerró (salvo en los entes públicos regidos por el derecho privado) por la Sala Constitucional (SCV1696-92).¹¹²

La segunda reacción conservadora deslegitimó a los sindicatos, construyó un discurso sobre el conflicto como patología social fomentada por sindicatos comunistas, y construyó un canal de representación antisindical, controlado por empleadores, con finalidad armonizadora y que es apoyado política y financieramente por gobierno, empresarios, Iglesia, gobiernos extranjeros y sus agencias de cooperación. En el sector público se permitió la organización pero se impidió la negociación colectiva, la solución de conflictos y la huelga. Con ello, se fortaleció la posición unilateral del empleador, público y privado, prevalecieron los medios de imposición salarial y los comités permanentes.

Resistencia sindical y reformas al modelo de representación colectiva

Esta etapa (1990-17) es un largo proceso de incidencia para reformar el modelo de representación colectiva, normativa y jurisprudencialmente. Las quejas ante OIT y el Departamento de Comercio de EEUU con posibles sanciones arancelarias obligaron a la Sala Constitucional y a la Asamblea Legislativa a abordar lo que había sido rechazado históricamente. Por ejemplo el fuero sindical y la protección por discriminación sindical (SCV5000-93 8/10/93)

¹¹² Castro Méndez, M. (2012 y 2016).

cuando anuló el despido y ordenó la reinstalación de representantes despedidos en una plantación de banano, a pesar de que ni el fuero sindical ni la reinstalación estaban expresamente establecidos, lo que había justificado la jurisprudencia laboral que había rechazado la protección frente a despidos antisindicales.¹¹³ El Ejecutivo firmó un acuerdo con los sindicatos (22/10/92) que llevó a la ley 7348 (22/06/1993) que derogó los arts. 333 y 334 CP que tipificaban como delito la huelga en el sector público. La Ley n.º 7360 (4/11/93) que declaró el fuero sindical, restringió la actividad de las solidaristas, reguló las prácticas laborales desleales y modificó las infracciones laborales. Con esas reformas y el acuerdo del 8/11/93 se acordó retirar la denuncia comercial. Pasada la coyuntura, la Sala Constitucional rechazó el conocimiento de cualquier violación a la libertad sindical en el sector privado¹¹⁴. Las reformas prohibieron a las solidaristas suscribir arreglos directos y negociaciones colectivas. Esto fue ratificado por la Sala Constitucional que señaló que no violan la libertad sindical siempre que no invadan “la esfera de acción del sindicalismo” (arts. 60 y 62 C.Pol. y convenios de OIT).¹¹⁵ Pero esta prohibición no impidió la sustitución de convenios colectivos con arreglos directos suscritos por comités permanentes. Entre 1994-99 se registraron 479 arreglos y sólo 31 convenciones en el sector privado.¹¹⁶ En atención a las misiones de OIT (1991 y 2001)¹¹⁷ y las observaciones de la CEACR (2003, 2005 y 2006), se realizó un estudio experto

¹¹³ Este criterio fue sostenido en otras 4 sentencias: SCV 6043-93, 3421-94, 5408-94 y 6329-94.

¹¹⁴ Ver entre otras S.C. 1365-94, 1890-94, 1891-94, 1892-94, 5866-94, 6993-95, 161-96, 1118-96, 2574-96, 2588-96, 1586-99, 6156-01, 1206-05, 1292-06, 491-2006.

¹¹⁵ SCV 2010-9927 que resulta coherente con la sentencia SCV 6231-93 que estableció la no aplicación de fuero sindical para dirigentes de solidaristas.

¹¹⁶ Blanco Vado, M. (1997); Castro Méndez, 2014.

¹¹⁷ OIT. (1991); OIT. (2001). Informe sobre la misión de asistencia técnica realizada en Costa Rica.

independiente que concluyó que los arreglos directos y el funcionamiento de comités permanentes son contradictorios con el Convenio 98 de la OIT ya que no permiten el fomento de la negociación colectiva.¹¹⁸

Ya la Sala Segunda había concluido que la convención colectiva “por su jerarquía e importancia (...), está por encima de los ‘arreglos directos’ y de ahí que el derecho de acceder a ellos, en sí mismo considerado y con independencia de los contenidos, merece protección, aún con detrimento de los segundos” (299-93). Sin embargo, el canal no sindical no fue abordado por la Ley n.º 7360 y es uno de los elementos centrales de confrontación laboral.¹¹⁹

Es una etapa violenta para el empleo público ya que la administración Calderón tiene como objetivo central el control del déficit fiscal y cataloga como disparadores de gasto el tamaño del estado, los salarios, la imposibilidad de congelarlos por los laudos arbitrales y las pensiones.¹²⁰ Esto lleva a despidos masivos, recortes presupuestarios y privatizaciones,¹²¹ limitación de derechos colectivos, la ley marco de pensiones y reformas a las pensiones del magisterio y de la CCSS (1995-97). La conflictividad que esto generó llegó a su clímax con la huelga del magisterio (1995) en la administración Figueres Olsen y en 1996 los sindicatos se encontraban en uno de sus peores momentos. Pero las reformas prometidas por Calderón y Figueres ante las quejas internacionales generan una importante presión política, ya que para OIT era clara la lentitud e ineficacia de los procedimientos sancionatorios y de reparación de actos

¹¹⁸ Goldín, A. (2006). Estudio sobre los arreglos directos en Costa Rica. OIT.

¹¹⁹ Castro Méndez, M. (2014). Arreglos directos y comités permanentes de trabajadores desde la perspectiva de la libertad sindical en Costa Rica. Rev. de la Sala Segunda, número 11.

¹²⁰ Castro Méndez, M. (2012).

¹²¹ Aunque se aprobó la Ley Marco para la Transformación Institucional (7668 de 9/4/97 que establece principios que rigen en tales casos y obligan a la participación sindical).

antisindicales, las restricciones a la negociación colectiva en el sector público, una enorme desproporción entre convenciones y arreglos directos, las restricciones a la huelga; y la discriminación sindical en el auxilio de cesantía. La administración Rodríguez Echeverría (98-02) abordó estos temas en el Consejo Superior de Trabajo como comisión ad hoc de la Concertación Nacional que alcanzó un acuerdo tripartito de libertad sindical (5/10/98) que incluye la reforma procesal (ordinario laboral, infracciones y protección de fuero sindical - debido proceso, proceso sumario para revisar los despidos antisindicales y mecanismos para el cumplimiento del reintegro efectivo-). Como el Poder Judicial trabajaba en un Código Procesal General, se acordó coordinar ambos esfuerzos. También se acordó romper el monopolio solidarista en la administración de la cesantía y crear un Fondo de Capitalización Laboral financiado con una cotización de un 3% de los salarios a cargo de los empleadores, sin límite de años y que se paga como prima de antigüedad, es decir, como derecho adquirido al finalizar la relación laboral por cualquier causa. Este fondo no es aplicable a los solidaristas con lo que se eliminó de la discriminación existente.¹²² Para ejecutar esos acuerdos, en 1998-99 los sindicatos elaboraron proyectos de ley (13.475 y 13.560) pero fueron archivados. En 1999 se creó una comisión¹²³ que presentó a la Corte una propuesta de fueros especiales, infracciones y ordinario laboral, entre otros temas. Sin embargo, ante el incumplimiento de los acuerdos de 1992, 1993 y Concertación Nacional, ANEP, CTRN, COSIBA y FETRAL solicitaron (14/8/00) a la AFL-CIO una nueva denuncia ante el Representante del Comercio de EEUU (USTR). La AFL-CIO,

¹²² Castro Méndez, M. (2000). Reforma de pensiones y transformación del auxilio de cesantía en Costa Rica: un análisis desde la perspectiva sindical. San José: OIT

¹²³ Compuesta por los magistrados Bernardo Van der Laet y Jorge Rojas; el juez superior Víctor Manuel Ardón; el juez Luis Fernando Salazar; el representante del MTSS Jeremías Vargas, el asesor sindical Mauricio Castro y el asesor empresarial Eugenio Trejos.

luego de solicitar sin éxito una salida negociada al presidente de la República (16/5/01), presentó la petición (13/6/01 y 2/12/02), en el SGP y en la ICC. La OIT envió una misión (2001) que concluyó (20/11/01) que existían grandes deficiencias en la protección de la libertad sindical por ausencia de procedimientos o por regulaciones deficientes, todo lo cual fue avalado por la CEACR (2002). Dada la presión sindical se firma un acuerdo con el Poder Ejecutivo (22/1/02) en el que se acuerda buscar la reconsideración de los criterios de la Procuraduría que interpretaban extensivamente lo resuelto por la Sala Constitucional sobre los servidores públicos excluidos de la negociación colectiva; modificar el reglamento convenciones en el sector público para excluir al sector municipal y a las universidades; impulsar la aprobación de los convenios 151 y 154 y modificar el art. 111 LGAP para garantizar la negociación colectiva en toda la administración pública, lo cual sería luego incluido en la RPL. Además, una comisión sindical envió propuestas a la Corte. El Poder Judicial elaboró un proyecto que incluyó lo colectivo y que fue enviado al Consejo Superior de Trabajo (2004). Ahí una subcomisión¹²⁴ presentó un documento que corrigió problemas graves del proyecto (2005), pero dejó pendientes temas sobre los cuales no hubo acuerdo. La Corte realizó actividades con la ACDTSS, litigantes, funcionarios-as del MTSS y la judicatura quienes retroalimentaron el proyecto. La Corte Plena aprobó por unanimidad el proyecto (22/8/05), no sin antes resolver uno de los temas no acordados a solicitud de ANEP: la protección previa al despido de representantes sindicales y con esa modificación el Ejecutivo lo presentó a la Asamblea (29/8/05). En la comisión de Sociales se recibieron observaciones y se conformó una

¹²⁴ UCCAEP, OIT, Poder Judicial, MTSS, CTRN, CMTC y ANEP.

comisión,¹²⁵ en la que se lograron acuerdos, pero el trabajo se interrumpió por el TLC con EEUU. El trabajo se retoma en el Consejo Superior de Trabajo (12/07) donde una comisión (sindicatos, empresarios, gobierno y Poder Judicial) trabajó (2008) para facilitar acuerdos en el sector sindical y en la comisión de sociales (2006-10) y de jurídicos (2011). En el CST se acuerda (5/5/11) una moción que es aprobada en la comisión de jurídicos (20/5/11) luego de la cual se dictamina unánimemente. Sin embargo, el dictamen con mociones 137 (1/7/11), no logró resolver el conflicto sobre comités permanentes y arreglos directos y la redacción aprobada generó la oposición de los sindicatos, mientras el país recibía la presión de OIT para que se aprobara la RPL.¹²⁶ Un acuerdo bilateral (sindicatos-UCCAEP) que es recogido en el Plan de Trabajo Decente (21/5/12)¹²⁷ en el CST, posibilitó la aprobación de un texto negociado. Frente a las jefaturas de fracción y la Presidencia de la Asamblea, UCCAEP y sindicatos (24/5/12) solicitaron la aprobación con las modificaciones negociadas,¹²⁸ por lo que el Plenario lo devuelve a comisión (7/6/12), que de nuevo lo dictamina con la moción negociada (19/6/12) y es aprobado en 2 debates (31/7/12 y 13/9/12). El acuerdo fue duramente criticado por las

¹²⁵ Diputados-as, UCCAEP, OIT, Poder Judicial, MTSS, CTRN, CMTC y ANEP.

¹²⁶ En la conferencia del 2006 la Comisión de Aplicación de Normas señaló con preocupación que Costa Rica arrastra problemas graves sobre la lentitud e ineficacia de los procedimientos sobre actos antisindicales; restricciones al derecho de negociación colectiva en el sector público; y la desproporción en el sector privado entre el muy reducido número de convenciones colectivas concluidas con sindicatos y el los arreglos directos concluidos por trabajadores no sindicalizados. Recordó la no aprobación de proyectos y que en la Conferencia el presidente Arias Sánchez asumió un compromiso con la reforma y su ministro solicitó asistencia técnica, lo que culminó con una misión (10/2006).

¹²⁷ El Plan de Trabajo Decente es un compromiso internacional de cada país asumido frente a OIT. En el caso costarricense la presidenta Chinchilla lo presentó personalmente al director de OIT (6/2012) e incluyó el acuerdo sindicatos-UCCAEP.

¹²⁸ Participaron ANDE, COSIBA, CMTC, CTRN, CSJMP, CUSIMA y ANEP, y acordaron excluir el tema de arreglos directos y comités permanentes del proyecto, sin eliminarlos (como buscaban los sindicatos) ni fortalecerlos (como buscaban empleadores y solidaristas).

cámaras de comercio y agricultura, que pretendían la equiparación de arreglos directos y comités permanentes a los convenios colectivos y sindicatos. Ante la presión la presidenta Chinchilla veta 4 artículos y 1 inciso del proyecto sobre la huelga en servicios públicos (9/10/12), por razones de oportunidad y constitucionalidad. En el 2013 (febrero-mayo) inicia un proceso de discusión (sindicatos- Poder Ejecutivo) para atender el veto, pero resulta infructuoso. A pesar de eso, el Ejecutivo (20/5/13) envía una propuesta unilateral de modificación a la Asamblea, que sería rechazada por extemporánea, y levanta el veto por razones de constitucionalidad. En un contexto en el que se negociaba el acuerdo comercial con la Unión Europea, se articuló la presión necesaria, por medio de sindicatos europeos y eurodiputados, para lograr que se dictaminara excluyendo los artículos vetados (13/7/13). Sin embargo, en el marco de la campaña electoral, el PLN y su candidato condicionaron su trámite a la aprobación de otros proyectos,¹²⁹ lo cual recibió la condena sindical por considerarlo un secuestro del proyecto.¹³⁰ La nueva dirigencia empresarial rechazaba los compromisos firmados por UCCAEP, por lo que el proyecto quedaría congelado en medio de una fuerte campaña empresarial y de empresas de comunicación que exigían cambios o un proyecto alternativo. La administración (Solís Rivera) se convierte en terreno de disputa entre quienes buscan que el proyecto se archive y los que buscan el levantamiento del veto, pero las negociaciones para el directorio legislativo (PAC, FA y PUSC), con una fuerte incidencia sindical, incluyen promover una negociación sobre la RPL por 12 meses y eventualmente el levantamiento del veto. Esas fracciones negocian modificaciones a la RPL (09/2014), que son rechazadas por el PLN, MLN y

¹²⁹ Reformas a la Ley de Jurisdicción Constitucional y al Reglamento Legislativo.

¹³⁰ Diario Extra, 4 de noviembre del 2013.

UCCAEP. Ante la negativa del PLN y el ML para ampliar el plazo cuatrianual (12/2014) el presidente Solís levanta el veto y firma la ley (12/2014). Esto polarizó al sector empresarial y a la oposición y generó fisuras en la alianza legislativa. El Poder Ejecutivo emite el decreto 38767 (18/12/14) sobre huelga en servicios esenciales, pero no logra aplacar el malestar empresarial y de la oposición, que impugnó los levantamientos del veto. La Sala Constitucional declaró que el levantamiento por razones de oportunidad del presidente Solís era constitucional, pero que el levantamiento por razones de constitucionalidad de la presidenta Chinchilla era inconstitucional por no expresar las razones por las que no existía la inconstitucionalidad (SCV2015-012251). El trámite legislativo se retrotrajo a ese primer levantamiento del veto, por lo que ya no podía recibir enmiendas sino únicamente resolver sobre los artículos vetados.

La posibilidad de que el presidente levantara el veto según lo definido por la Sala, posibilitó el acuerdo de excluir los artículos vetados y modificar algunas normas señaladas por empresarios y el PLN, por lo que fue apoyado por las 9 fracciones, fue presentado el 3 de diciembre, aprobado por 45 votos en primer debate (9/12/2015), 41 en el segundo (14/12/2015), fue firmado (25/1/16) y entró a regir el 25/07/17. Un último intento de impedir su vigencia fue rechazado el 19 de julio del 2017 (SCV 2017-011399). El esfuerzo del Poder Judicial y del MTSS para su entrada en vigencia fue enorme (creando tribunales, contratando defensores públicos, adecuando su estructura administrativa, creando oficinas de conciliación y arbitraje, y capacitando. Además, tripartitamente se acordaron 3 reglamentos: procedimientos de votación para la huelga (No.40.749), solución de conflictos jurídicos individuales y colectivos (40.875) y determinación de la mayor afiliación sindical para efectos de repre-

sentatividad (40.745).¹³¹ La RPL trastocó piezas del modelo de representación y abrió un flanco para el ejercicio de la libertad sindical, en particular en: 1) fuero sindical y medidas para enfrentar la discriminación, incluyendo procesos sumarísimos y medidas cautelares; 2) legitimación sindical al otorgarle la titularidad en procesos colectivos (jurídicos y económico-sociales) y en la huelga; y 3) la modificación de requisitos para la huelga.

La segunda línea de trabajo en esta etapa fue la acción sindical para modificar líneas jurisprudenciales que impedían los derechos colectivos. Por ejemplo, la Sala Constitucional (SCV12457-2011) en amparo interpuesto por SITRAMPRECORI limitó los alcances del canal no sindical al señalar que los comités permanentes no son “órganos permanentes de representación de intereses económicos y sociales” sino “un medio para la solución de conflictos colectivos de carácter económico social coyunturales”. Señala que son los sindicatos los que representan los intereses colectivos independientemente de su afiliación y que el sindicato tiene “preeminencia sobre otras formas de asociación de trabajadores, en lo tocante a la defensa y promoción de intereses colectivos”, por lo que no es válido “superponer -o peor aún excluir- a un sindicato por otro tipo de organización”. Concluyó que un arreglo directo no puede impedir esa representación, ni se puede otorgar esa representación con exclusividad a los comités permanente y responsabiliza al MTSS por no evitar que se de prioridad a los comités frente a los sindicatos. La RPL definió los arreglos directos como medios de solución de conflictos y no de negociación colectiva (art. 614 CT) y estableció que, durante la negociación de una convención, durante un conflicto colectivo o una huelga, solamente puede

¹³¹ Las modificaciones los procedimientos de inspección de trabajo no lograron acuerdo respecto de los arreglos directos y la elección de comités permanentes por lo que esta reforma no fue aprobada.

suscribirse un arreglo directo con el sindicato responsable de la negociación, o con el sindicato o la coalición responsable del conflicto o de la huelga (art. 616 CT). En segundo lugar, se quebró la línea jurisprudencial que impedía participación sindical en procesos de calificación de huelga.¹³² Esto varió luego de una huelga (22/6/99) en el sector público, ya que SITECO y UNDECA solicitaron ser tenidos como parte en la calificación de la huelga y plantearon apelaciones por inadmisión cuando los jueces rechazaron su participación.¹³³ El TST solicitó a Corte Plena instrucciones para resolver las apelaciones, quien, previo informe de Sala Segunda, emitió una directriz (art. XXIV, sesión 16-2000 de 10/4/00) en atención a la cual el TST¹³⁴ anuló las sentencias y ordenó tener como parte a los sindicatos. Esto produjo un giro jurisprudencial que reconoció la legitimación sindical para representar el interés colectivo en ese tipo de procesos. La RPL estableció un procedimiento de calificación de huelga que considera parte a los sindicatos o las coaliciones por medio de las que se ejerce el derecho de huelga. En tercer lugar, sobre la huelga, la Sala Constitucional declaró con lugar dos acciones de SITET, SINTRAJAP, SITRADIQUE y de SITRACHIRI (1317-98 y 2011-010832) utilizando la doctrina de los órganos de control de OIT. En el primero se declaró inconstitucional 3 categorías en las que se prohibía la huelga: el Estado y sus instituciones, el agro y las que determine el Ejecutivo al suspender garantías. Se estableció que el legislador debía definir los servicios públicos que mantienen esa prohibición. En el segundo declaró inconstitucional el porcentaje de apoyo para la huelga

¹³² Varela Araya, J. (1995). *Manual de Procedimientos Laborales*. Investigaciones Jurídicas S.A., p. 205-206.

¹³³ Votos 3685-99 en el expediente 99-001813-166-LA; 3088 de 16 hrs. del 22 junio de 1999 en el exp. 99-001420-166-la; 3684 de 13 hrs. de 5 de agosto de 1999 en el expediente 99-001820-166-la; expediente 99-300063-217, entre otros.

¹³⁴ Tribunal Superior de Trabajo voto no. 378 de las 8:10 horas del 5 de mayo del año 2000.

(60%)¹³⁵ por limitar excesivamente el derecho y se determinó que el porcentaje debía determinarse por ley. Esto se incluyó en la RPL (art. 381 CT) lo que generó una amplia jurisprudencia que declaró legales huelgas en múltiples ocasiones.¹³⁶ El voto estableció que la terminación de los contratos, rebajos de salarios, o cualquier otro tipo de sanción en contra de los huelguistas, solo sería posible a partir de la declaratoria de ilegalidad y nunca de forma retroactiva, lo que incluyó en la RPL (art. 385 CT). En cuarto lugar, el trabajo de varios sindicatos (SITRAP, SITAGAH, SITEPP, ASNEA, entre otros), permitió que se evolucionara del rechazo histórico a la nulidad y a la reinstalación ante despidos discriminatorios, a que se aceptara que estos despidos son absolutamente nulos y procede la reinstalación de representantes y afiliados, en el sector público y el privado. Ante la limitación de personas protegidas por fuero sindical (art. 367 CT), la OIT señaló que esa protección era excesivamente restringida y el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo señaló que “La protección especial contra la discriminación antisindical (juicio sumario) debería extenderse también a mayor número de dirigentes sindicales”.¹³⁷ La Sala Segunda estableció (2000-787, 42-98 y 2013-43) que la ley 7360 no puede ser interpretada restrictivamente respecto de los representantes cubiertos por fuero, anuló y ordenó la reinstalación de representantes de base despedidos y de afiliados despedidos. Pero esas resoluciones se obtenían en largos procesos ordinarios, lo cual varió al incluir la RPL la protección de representantes y

¹³⁵ Esto había sido impugnado sin éxito, tanto en la primera acción mencionada, como por el sindicato UNDECA (SCV 2003-05264).

¹³⁶ Castro Méndez, M., & Brenes Morales, J. (2019). El derecho de Huelga en Costa Rica a partir de la Reforma Procesal Laboral. En *Modelos de Justicia Laboral Iberoamericana*. Tirant Lo Blanch.

¹³⁷ En ese mismo sentido ver la Observación (1998) sobre el convenio No. 135 de la OIT de la CEACR.

afiliados, por medio del procedimiento de protección fueros y contra la discriminación (art. 540 CT).¹³⁸

En quinto lugar, luego de la jurisprudencia inicial sobre laudos arbitrales de Sala Constitucional, se discutió sobre cuáles personas realizan gestión pública y por tanto tiene excluida la negociación y los conflictos colectivos, lo que generó sentencias contradictorias. Unas seguían una tesis administrativista defendida por la Procuraduría, según la cual la negociación solo era posible en servicios económicos regidos por el derecho privado y excluyendo a los que realizan gestión pública. Otras aceptaron la definición de la doctrina de la OIT, según la cual en toda la administración pública solo es posible excluir a los que realizan gestión pública, entendidos como los que conducen y dirigen los poderes del Estado, los jefes (grupo gerencial) de las empresas y autónomas. Prevalció una línea en este sentido¹³⁹ por la Sala Constitucional (2000-96690 y 2015-007221), la Sala Segunda (2007-000548, 2007-000563 entre otras) y la RPL (art. 112 de la LGAP y 683 y 689 CT) que establecen una lista cerrada de personas que realizan gestión pública y por ende tienen cerrada la negociación colectiva y los conflictos colectivos económico-sociales. Entonces la discusión pasó de la existencia del derecho a la proporcionalidad y razonabilidad de lo negociado, lo que ha generado gran cantidad de sentencias de Sala Constitucional con criterios contradictorios y arbitrarios.¹⁴⁰ Además, vale la pena citar el reconocimiento de la vigencia de la recomendación 143 de OIT como ley de la República, en particular la concesión de licencias sindicales

¹³⁸ Castro Méndez, M. (2011). Luces y sombras. La aplicación de convenios y recomendaciones de OIT sobre libertad sindical en los fallos laborales en Costa Rica. En J. López López (Ed.), *La aplicación de los convenios de la OIT por los jueces nacionales: el caso español desde la perspectiva comparada*. Bomarzo, p. 219-227.

¹³⁹ Castro Méndez, M. (2011), p. 233-236.

¹⁴⁰ Castro Méndez, M. (2011), p. 236-238.

con goce de salario;¹⁴¹ el derecho a la acción sindical,¹⁴² la utilización de herramientas electrónicas para fines sindicales¹⁴³ y la prioridad de los representantes sindicales en caso de reducción de personal.¹⁴⁴

Tercera reacción conservadora

Las reformas y las huelgas del Poder Judicial (2017) y por justicia tributaria (2018) produjeron la tercera reacción conservadora (2018 ...), que busca la imposición unilateral de las condiciones de trabajo. Se produce en un contexto de polarización y conflictos sin espacios de negociación. A la deslegitimación sindical y la calificación del conflicto como una patología, se suman reformas unilateralistas. Se legalizó la disminución unilateral de jornadas con disminución salarial (ley 9832); se creó un mecanismo “express” para suspender contratos (42248-MTSS); se apoya imponer una jornada ordinaria de 12 horas diarias 4 días de la semana. La emergencia sanitaria y la crisis fiscal han colocado la unilateralización en el sector público disfrazada de exigencia económica. Se limitó la huelga en el sector público en contra de la doctrina de OIT (ley 9808) que además buscaba facilitar la disolución sindical, aunque este aspecto debió abandonarse (SCV 20596-19). En general la Sala Constitucional abandonó la doctrina de OIT. La Ley de Fortalecimiento Fiscal (9635) intentó limitar los convenios en su contenido esencial (salarios) y planteó su denuncia obligatoria. Estos 2 aspectos fueron rechazados por la Sala Constitucional (19511-2018),

¹⁴¹ Sala Segunda no. 983-00, 787-00, 226-01, 668-01, 697-01 y Sala Constitucional no. 941-2003 y 16581-05.

¹⁴² Sala Constitucional voto no. 08-016871.

¹⁴³ SCV: 16871-08, 16801-08, 12709-09, 9017-09, 8550-09, 7780-04, 7163-08, 6872-05, 3846-09 y 2238-07

¹⁴⁴ Sala Segunda votos 389-03, 285-09, 983-00, 412-01, 182-04 y 758-07.

que indicó que no es posible la denuncia obligatoria y que el contenido esencial no puede ser excluido pero esta resolución ha sido ignorada por el MTSS. Se impulsa un proyecto de ley de empleo público (Exp. 21.336) que impide la negociación colectiva, limita sus contenidos, busca la denuncia obligatoria, así como un salario global para que el Ejecutivo pueda congelar unilateralmente salarios. Algunas versiones regresan sobre la definición de gestión pública para excluir de la negociación a casi todo el empleo público, en contradicción con la RPL (art. 112 LGAP y 683 y 689 CT). Pretende una rectoría de MIDEPLAN o de Servicio Civil, en coordinación con Hacienda, en competencias que van más allá de los arts. 191 y 192 constitucionales (eficiencia, idoneidad comprobada y estabilidad) y que viola autonomías constitucionales (municipales, CCSS y Universidades) y la independencia del Poder Judicial y el TSE (SCV. 2021-17098). Busca homogenizar condiciones laborales limitando el derecho colectivo de trabajo. Se impulsa un proyecto (exp. 21.009) que viola la autonomía sindical al exigir la alternancia de la dirigencia para impedir liderazgos sindicales potentes. Se han presentado acusaciones penales contra el presidente ejecutivo de la CCSS por firmar un acuerdo de finalización de una huelga;¹⁴⁵ el presidente y la ministra de trabajo por firmar la convención colectiva del MEP;¹⁴⁶ el secretario general de ANEP por la participación en la huelga del 2018¹⁴⁷ y se condenó sin pruebas a un trabajador por sabotaje durante la huelga (2018), pero se anuló la sentencia y se ordenó una investigación contra el juez respectivo.¹⁴⁸ Se sancionó disciplinariamente a funcionarias del MTSS por aplicar la RPL que obliga a tener por depositados los convenios del sector

¹⁴⁵ Costa Rica Hoy, 30 de agosto de 2019.

¹⁴⁶ Costa Rica Hoy, 22 de octubre de 2020.

¹⁴⁷ Diario Extra, 21 de agosto de 2019.

¹⁴⁸ Costa Rica Hoy, 26 de febrero de 2019; Diario Extra, 27 de febrero del 2019.

público sin homologación.¹⁴⁹ La Sala Constitucional ha continuado vaciando de contenido la negociación colectiva con criterios arbitrarios y ha reestablecido la discriminación al impedir que por convenio se convierta la cesantía en derecho adquirido y la ruptura del tope más allá de 12 años, mientras permite que los solidaristas continúen teniendo la cesantía como derecho adquirido y sin límite de años en el sector público (SCV. 8882-18).¹⁵⁰ Se desarrolló una fuerte campaña mediática de empresas de comunicación y sectores empresariales contra líderes sindicales,¹⁵¹ se solicitó la disolución de sindicatos por ejercer la huelga¹⁵² y el gobierno ha deslegitimado las relatorías del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Comité de Libertad Sindical y la CEACR de OIT). Esta reacción conservadora busca la unilateralización, rompiendo el derecho individual y deslegitimando el derecho colectivo de trabajo.

Conclusiones

El derecho laboral colectivo se desarrolló en Costa Rica a partir del unilateralismo (ley y mecanismos impositivos) y en las 3 etapas de reconocimiento de la ciudadanía social, el ejercicio de la libertad sindical tuvo enormes limitaciones jurídicas, políticas y culturales que han impedido su consolidación. La incorporación laboral en los 40 partió de la desconfianza hacia los sindicatos, por lo que el Código de Trabajo incluyó potentes mecanismos de

¹⁴⁹ Diario Extra, 31 enero, 2020.

¹⁵⁰ Castro Méndez, M. (2018). Cuando no se tiene criterios a la Sala Constitucional se la lleva el viento. *La Revista CR* (Junio 19). <https://www.larevista.cr/cuando-no-se-tiene-criterios-a-la-sala-constitucional-se-la-lleva-el-viento-comentario-de-jurisprudencia/>

¹⁵¹ Costa Rica Hoy, 5 de mayo del 2019; El Observador CR, 5 de mayo del 2019

¹⁵² Diario Extra, 31 de octubre de 2020; Amelia Rueda, 3 de julio de 2019

disciplinamiento sindical, que mostraron toda su potencia en las etapas de reacción conservadora. Aún con estas limitaciones, cuando se legitimó políticamente a los sindicatos y se reconoció el conflicto capital-trabajo, se produjo una explosión de afiliación, negociación, medios de solución de conflictos y huelgas. En la segunda reacción conservadora se incluyó un canal de representación no sindical que compete y es contradictorio con el sindicato, por lo que, por medio de solidaristas, comités permanentes y arreglos directos, así como de la discriminación en la cesantía, se incluyó un nuevo instrumento de disciplinamiento sindical violatorio del convenio 98 de OIT. La incidencia sindical nacional e internacional logró modificar una parte importante de los mecanismos de disciplinamiento (libre despido discriminatorio, límites en la negociación colectiva en el sector público, limitaciones al derecho de huelga) y dejó en evidencia la contradicción del segundo canal de representación frente a los derechos colectivos. Este aspecto, sufrió reformas importantes en la RPL y la condena de OIT y Sala Constitucional, pero no ha cambiado la tolerancia del MTSS al respecto. Ante las modificaciones de la RPL y los cambios en líneas históricas jurisprudenciales que impedían el ejercicio de derechos colectivos, ha iniciado una tercera reacción conservadora que ha empezado a desandar avances específicos en el ejercicio de esos derechos colectivos, y busca, nuevamente, que prevalezca un modelo de relaciones laborales construido a partir del unilateralismo autoritario, en el sector público y privado, regresivo en materia de derechos colectivos y en términos democráticos al restringir el ejercicio de la ciudadanía social.

Acerca del autor

Mauricio Castro Méndez (costarricense) es Doctor de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, en el Área de Derecho Laboral, M.Sc. en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UNED y Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Desarrolló estudios en la maestría de derecho del trabajo y en la maestría de filosofía en la Facultad de Derecho de la UBA, la maestría de derecho del trabajo y seguridad social de la Universidad de La República, Uruguay. Se graduó del Curso de Expertos Latinoamericanos en Relaciones Laborales de la Universidad de Castilla La Mancha, España. Cursó el Programa Individualizado de Postgrado en Derecho del Trabajo Universidad de Navarra, España y ha sido profesor invitado del Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame. Es docente de la Facultad de Derecho donde coordina la Cátedra de Derecho Laboral Colectivo y es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. Sus estudios se enfocan en el derecho

laboral colectivo, relaciones laborales y cadenas de valor. Su tesis doctoral, aprobada con calificación de sobresaliente, se encuentra en prensa bajo el título Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral. La construcción de modelos de representación colectiva, Un análisis comparado de varios países de Iberoamerica (Fundación Electra, Uruguay). Sus últimas publicaciones son Hacia una tipología de relaciones de trabajo (Revista de la Sala Segunda, 2021), Relaciones laborales complejas: El proceso de producción de la piña en la zona norte de Costa Rica (Estado de la Nación, 2020), El Derecho de Huelga en Costa Rica a partir de la Reforma Procesal Laboral (Tirant Lo Blanch, México, 2019) Modelos de representación colectiva. Comparación de varios países de Iberoamerica (Revista Derecho de las Relaciones Laborales, Lefevre y Revista de Derecho Laboral Actualidad. Rubinzal-Culzoni, 2019) y La Reforma Procesal Laboral de Costa Rica. Guía para los trabajadores y las trabajadoras (OIT, 2017).

