

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

El deterioro de los derechos laborales y sindicales en Costa Rica en las últimas cuatro décadas. El largo camino de una política laboral neoliberal que continúa

Ariane Grau-Crespo *
<https://orcid.org/0009-0001-6991-9571>

Resumen

Durante los últimos 40 años, las élites económicas y políticas de Costa Rica han implementado consistentemente políticas laborales neoliberales. Este texto se propone reconstruir ese camino de cuatro décadas alrededor de tres aspectos de la política que siguen teniendo vigencia en el debate laboral actual: la política de empleo público, la flexibilización de la jornada laboral y la política del Estado costarricense hacia los sindicatos. El análisis que se presenta en este texto, combina una sistematización de estudios realizados principalmente sobre las dos primeras décadas de estudio, con un análisis propio de la autora basado en fuentes primarias: proyectos de leyes, discursos políticos y prensa de las dos últimas décadas. Se concluye que el antisindicalismo ha sido el componente estratégico de la política laboral neoliberal en Costa Rica, por lo que se plantea la necesidad urgente de revalorizar y fortalecer la organización independiente de la clase trabajadora para poder revertir la lógica neoliberal en el ámbito laboral.

Palabras clave: Empleo público, flexibilidad laboral, jornada laboral, sindicalismo, solidarismo, trabajo.

* Egresada de la Maestría en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Licenciada en Filosofía por la Universidad de la Habana, Cuba. Formadora y asesora en temas laborales y de derechos humanos con organizaciones sindicales y sociales de Centroamérica. Coordinadora de la Campaña Regional contra la Flexibilidad Laboral en Centroamérica (2005-2010) y de la Escuela Sindical de APSE «Luisa González Gutiérrez» (2010-2021). Correo: arianegrau@yahoo.com

The decay of labor and union rights in Costa Rica in the last four decades. The long way of a neoliberal labor policy that goes on

Abstract

During the last 40 years, the economic and political elites of Costa Rica have consistently implemented neoliberal labor policies. This essay proposes rebuilding that road of four decades around three aspects of policies that still prevail in the current labor debate: the public labor policy, the flexibility in working schedules, and the Costa Rican governments policy in regard to unions. This text's analysis combines a systematization of studies mainly conducted over the first decades of the study, with a personal analysis of the author based on primary sources: legislative projects, political and press speeches of the last decades. It is concluded that anti-union has been the strategic component of the neoliberal labor policies in Costa Rica; therefore, it is posed the urgent need to revalue and strengthen the independent organization of the working class to reverse the neoliberal reasoning in the labor context.

Keywords: Public employment, working flexibility, working day, syndicalism, solidarity, work.

Introducción

Desde los Programas de Ajuste Estructural, iniciados en la década de 1980 en Costa Rica, la política laboral ha seguido un largo y doloroso camino orientado a la disminución, desprotección o eliminación de los derechos laborales. La justificación, desde entonces defendida tanto por los tomadores de decisión política como por los principales sectores empresariales, ha sido la necesidad de mejorar la competitividad del país para una mejor inserción en la economía internacional. Junto con la propuesta de bajar los estándares laborales se ha impulsado la necesidad de socavar el movimiento sindical que pudiera oponerse a estas nuevas políticas económico-sociales y laborales. Así, los derechos laborales y los sindicatos pasaron a ser vistos como distorsiones y obstáculos para el modelo de desarrollo basado en la promoción de la inversión extranjera y el comercio internacional. Las reformas laborales inspiradas en esta propuesta no han concluido y siguen siendo defendidas hoy con igual o mayor fervor.

En el presente texto se hará un recorrido por las principales políticas laborales de corte neoliberal que se han implementado en Costa Rica en los últimos 40 años. Este período inicia con el gobierno presidido por Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986), momento que es identificado por la mayoría de analistas sociales como el inicio del neoliberalismo en el país¹. Se ha seleccionado tres aspectos para profundizar, que han sido pilares del pensamiento neoliberal: la reducción y desmejoramiento de las condiciones laborales en el empleo público, la flexibilización de la jornada laboral y el antisindicalismo.

Breve introducción al neoliberalismo en la política laboral costarricense

Para explicar el neoliberalismo en la política laboral costarricense, es necesario primeramente responder a la pregunta ¿a qué se hace referencia cuando se habla de una política laboral neoliberal? Se intentará dar una respuesta aproximativa, ya que no existe un documento oficial donde se defina este concepto. El conocido decálogo del Consenso de Washington², donde se resumen los principales instrumentos de política económica, que inspiraron las políticas neoliberales en América Latina, no incluye explícitamente medidas laborales, aunque sí algunas reformas con impactos en el empleo y los derechos laborales a las que se hará referencia. Asimismo, de los postulados teóricos del pensamiento neoliberal, se deducen algunas ideas que fueron retomadas en las políticas laborales de los gobiernos neoliberales en América Latina.

¹ David Díaz Arias, *Chicago boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)* (San José, Editorial UCR, 2021), <https://editorial.ucr.ac.cr/ciencias-sociales/item/2606-chicago-boys-del-tr%C3%B3pico-historia-del-neoliberalismo-en-costa-rica-1965-200.html>; Iván Molina Jiménez, «Del reformismo revolucionario al contrarrevolucionario», en *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*, ed. por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias (San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021), 3-23; Luis Paulino Vargas Solís, «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis», *Revista Rupturas*, n.º 6 (junio 2016), <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rup/v6n1/2215-2989-rup-6-01-00145.pdf>

² Se refiere a las diez medidas o instrumentos de política económica que John Williamson recogió en el artículo, publicado en 1990, «Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de políticas económicas». Una versión traducida de este artículo puede encontrarse en: <https://morenopcpc8.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/10/lo-que-washington-quiere-decir.pdf> (Revisado el 14 de mayo de 2024).

A continuación se presenta de manera sistematizada algunos elementos aportados por varios autores, que permiten acercarse a una definición de lo que en este texto se entiende como política laboral neoliberal.

- Las medidas económicas impulsadas por el neoliberalismo de reducción del gasto público y las privatizaciones tienen un impacto negativo en el empleo público. Con las privatizaciones se han eliminado empleos y con la justificación de reducir el gasto se han desmejorado las condiciones laborales y salariales en este sector.³
- El neoliberalismo promueve la desregulación de todas las normativas que puedan considerarse obstáculo para el mayor desarrollo de la empresa privada nacional y la entrada de inversión extranjera. Entre estas regulaciones se encuentra la legislación laboral.⁴
- Desde la política neoliberal se promueve la integración de las economías del capitalismo periférico, y en particular de América Latina, en la economía global, a partir de la generación de condiciones que garanticen la expansión del capital transnacional. Entre estas condiciones se encuentran los cambios en la forma de organización del trabajo, que generen mayores ganancias al capital con base en una mayor intensidad del trabajo o mayores niveles de explotación de la fuerza de trabajo.⁵
- Para el Estado neoliberal se hace necesario el dismantelamiento del poder de la clase trabajadora para restaurar o fortalecer el poder de la clase empresarial. Esto se traduce en políticas de socavamiento del poder sindical, que representa una fuerza colectiva de oposición al poder corporativo. Los neoliberales consideran a los sindicatos como monopolios que distorsionan el «libre mercado».⁶
- La propuesta neoliberal de minimizar la intervención estatal, como regulador de las relaciones sociales, o reorientarla en función de los intereses de las clases empresariales, debe leerse, en relación con la política laboral como el debilitamiento de la institucionalidad estatal encargada de regular las relaciones laborales y vigilar y promover el cumplimiento de los derechos laborales.⁷

En resumen, la política laboral neoliberal se caracteriza por impulsar medidas que disminuyan el empleo público y reduzcan los salarios y condiciones laborales de las personas empleadas en el sector público; por promover la desregulación laboral o

³ Gerardo Cerdas Vega, *Las estrategias del sindicalismo del sector público costarricense ante la reforma del Estado, 1991-2003: el caso de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)*, (Heredia, G. Cerdas, 2004); María Eugenia Trejos, «Las reformas laborales y la acción sindical en Costa Rica» en *Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica*, editado por María Roquebert Leon, 21-75, Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 2005, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07612.pdf>; María Eugenia Trejos, «Política laboral del ajuste en Costa Rica. Inestabilidad, intensidad y ausencia de representación», *Revista Ciencias Sociales*, n.º 165 (Enero-Febrero 2000): 44-65. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2824_1.pdf

⁴ Oscar Ermida Uriarte, «La política laboral de los gobiernos progresistas», *Revista Nueva Sociedad*, n.º 211 (2007):50-65, https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3456_1.pdf; Trejos, «Política laboral del ajuste...»; Asociación Servicios de Promoción Laboral, «Posición sindical ante el solidarismo», San José, 1986.

⁵ María Eugenia Trejos, «Política laboral del ajuste...»

⁶ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid: Akal, 2007); Uriarte, «La política laboral...»; Trejos, «Política laboral del ajuste...»

⁷ María Eugenia Trejos, «Política laboral del ajuste...»

flexibilización de las relaciones laborales; y por reorganizar los procesos de trabajo en función de las ganancias del capital transnacional en detrimento de los derechos laborales, a la vez que se socava el poder sindical y se debilita la institucionalidad estatal en materia laboral.

Para explicar de manera breve cómo inició la política laboral neoliberal en Costa Rica, el estudio está basado en cuatro tendencias identificadas por la economista María Eugenia Trejos, una de las principales investigadoras del mundo laboral costarricense.

Siguiendo a Trejos, la política laboral del ajuste en Costa Rica entre 1982 y 1998 se caracterizó, en primer lugar, por una tendencia hacia una mayor inestabilidad laboral. La autora analiza cómo en estos años la política laboral ha pasado de priorizar los contratos por tiempo indefinido a diferentes modalidades de contrataciones temporales que generan inestabilidad laboral⁸.

La segunda tendencia, analizada por Trejos, sería hacia la unilateralidad de la regulación salarial. En este aspecto, la autora explica que a partir de la década de 1980 los salarios del sector público comienzan a sujetarse a los balances financieros bajo el supuesto de que son las personas trabajadoras las responsables del déficit fiscal. Así mismo, en el sector privado los salarios se sujetan a los aumentos de productividad, lo cual se confunde con un aumento en la intensidad del trabajo. Y para completar, en estos años se debilitan los procesos de negociación salarial con un predominio de fijación unilateral, ya sea desde el sector empresarial o del Gobierno, sin la participación de las organizaciones sindicales.

Es importante destacar que la misma autora hace referencia a la pérdida del salario social o salario complementario que ya en estos años comienza a evidenciarse con el debilitamiento de la política social del país, el cual se refiere específicamente al deterioro de los servicios públicos de salud, educación, vivienda y jubilaciones. Este último aspecto, si bien no se refiere directamente a la política laboral, sí influye directamente en las condiciones de vida de las personas trabajadoras y permite dimensionar de forma integral el impacto de las medidas propiamente laborales⁹.

La tercera tendencia que explica Trejos, en relación con la política laboral de las dos primeras décadas del neoliberalismo en Costa Rica, está referida a los cambios en los procesos de organización del trabajo que conllevan a una mayor intensidad de este con impactos negativos en la salud de las personas trabajadoras. En estos años se introdujeron algunos cambios como la polifuncionalidad, la calidad total, los pagos por incentivos salariales y aparece ya la primera experiencia de jornada laboral flexibilizada, tema que se abordará de forma extendida más adelante¹⁰.

La cuarta y última tendencia se refiere a las restricciones hacia las libertades sindicales. Además de las limitaciones a las negociaciones salariales ya explicadas, en este período se identifican como políticas laborales restrictivas las prohibiciones, para que los sindicatos del sector estatal pudieran negociar convenciones colectivas, primeramente y luego los laudos arbitrales. En el sector privado, las políticas

⁸ Ibid., 45-46.

⁹ Ibid., 46-48.

¹⁰ Ibid., 48-51.

represivas contra las huelgas bananeras de los primeros años de la década de 1980, en particular la de 1984 y la promoción del solidarismo como estrategia antisindical, a partir de la aprobación de la Ley 6970¹¹, tendencia que será desarrollada en los apartados siguientes.

De esta forma, ya al finalizar el siglo XX, se tenía claridad de que en Costa Rica la aplicación de las políticas neoliberales estaban dejando como consecuencia trabajos más inestables, con salarios menores más intensos y agotadores para las personas trabajadoras, quienes a su vez perdían las capacidades de organización y negociación de sus condiciones salariales y laborales. Ninguna de estas tendencias se ha revertido hoy, por el contrario, algunas se consolidaron en esos primeros años, otras han seguido un largo camino de debates o avances parciales y otras se han profundizado en los últimos años.

Se han seleccionado, para profundizar, tres aspectos de la política laboral neoliberal que no solo han sido pilar del neoliberalismo, sino que tienen total vigencia en los debates actuales: la reforma al empleo público, la flexibilidad de la jornada laboral y la limitación de los derechos sindicales.

De la movilidad laboral a la Ley de Empleo Público

Una de las líneas argumentativas principales del discurso neoliberal ha sido defender la necesidad de reducir el gasto público. En el orden de la política laboral, esto se traduce en la reducción de los gastos en el empleo público, bajo la premisa de que las personas trabajadoras de este sector son responsables del déficit fiscal y la supuesta «ineficiencia» del Estado.

Una de las primeras políticas que se implementó bajo esta premisa en Costa Rica se conoció como la «movilidad laboral». En febrero de 1984, durante el gobierno presidido por Luis Alberto Monge Álvarez, se aprobó la primera ley que amparó estas medidas, la Ley 6955 o Ley para el equilibrio financiero del sector público.

El 13 de marzo de 1985, este mismo Gobierno firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), donde se comprometía a congelar plazas en el sector público, jubilar a las personas mayores y desplazar trabajadores y trabajadoras hacia el sector privado. Pero fue a partir de 1991 que la movilidad laboral adquiere mayor intensidad, durante el gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), quien se propuso eliminar 30 000 puestos de trabajo en el sector público. Planteada inicialmente como una «movilidad voluntaria», financiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), pronto dio paso a la «movilidad forzada», lo cual generó una serie de protestas sindicales, por lo que el entonces presidente Calderón Fournier se vio obligado a anunciar la pausa de la movilidad laboral. Entre las instituciones más afectadas por la movilidad en estos primeros años neoliberales estuvieron el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)¹².

¹¹ *Ibíd.*, 51-53.

¹² David Díaz, *Chicago boys del trópico...*; Cerdas Vega, *Las estrategias del sindicalismo...*

La reducción del empleo público no se planteó solamente desde la política de movilidad laboral, otra medida fue la privatización y cierre de instituciones estatales. Por ejemplo, el cierre del Banco Anglo en 1994 y del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) en 1995, ambas durante el gobierno de José María Figueres Olsen (1994-1998).

La privatización de empresas públicas ha estado en el centro de las políticas neoliberales desde sus inicios, aunque algunos intentos han fracasado. La venta de empresas de Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. (CODESA)¹³ fue incluida en el primer acuerdo del gobierno de Monge con el FMI, en 1985 y en el Programa de Ajuste Estructural (PAE) II firmado en 1989 durante el gobierno de Óscar Arias Sánchez (1986-1990). En el paquete de medidas económicas presentado en los primeros años del gobierno de Calderón, ya se incluye la posible privatización de la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y los bancos estatales. En respuesta a estas propuestas privatizadoras surgió el Frente Nacional contra las Privatizaciones que exigió la renuncia del ministro de Hacienda, Thelmo Vargas, principal vocero de estas políticas¹⁴.

Desde entonces, las propuestas de privatización de estas instituciones y la oposición a estas desde las organizaciones sindicales y amplios movimientos sociales han estado en el centro de la política nacional y el conflicto laboral. El punto más álgido de estos enfrentamientos ocurrió en el 2000, durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), cuando el proyecto de Ley para el mejoramiento de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones, mas conocido como Combo ICE, estuvo muy cerca de ser aprobado en la Asamblea Legislativa y fuera detenido por la presión de la protesta social, protagonizada por los sindicatos del ICE, con gran apoyo popular. En el 2010, fue el Sindicato de la Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica (SINTRAJAP) quien protagonizó otra lucha contra el modelo privatizador, esta vez, en defensa de los puertos de Limón frente a las propuestas de concesión privada durante el gobierno de Óscar Arias Sánchez (2006-2010)¹⁵.

Es necesario destacar que las referidas luchas sindicales han combinado en sus argumentos contra la privatización, la defensa de la institucionalidad pública, por su significado social en la historia del país, con la defensa de empleos estables y con derechos laborales para sus trabajadores.

A partir del 2010, la política laboral alineada a la supuesta necesidad de reducir el gasto público incorpora con fuerza una nueva propuesta, que en ese momento se llamó el «salario único». En enero de este año, la Contraloría General de la República emite el «Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en

¹³ Corporación Costarricense de Desarrollo S.A., creada en 1972, que cobijaba a grandes y medianas empresas nacionales estatales de varios sectores como agricultura, industria, transporte, etc. Fue liquidada en 1997.

¹⁴ David Díaz, *Chicago boys del trópico*... 6.

¹⁵ *Ibid.*; Sindy Mora Solano, *La política de la calle: organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea* (San José: Universidad de Costa Rica, 2016).

procura de la eficiencia administrativa»¹⁶. Dicho informe presenta algunos de los argumentos que han dominado los discursos defensores de las reformas al empleo público en los últimos 14 años, entre los que se puede mencionar la afirmación de que el gasto en salario impacta negativamente las finanzas públicas y que esto se debe sobre todo a los llamados incentivos salariales o pluses, que no son más que derechos salariales que las personas trabajadoras del sector público han ido adquiriendo como reconocimiento a la antigüedad, exclusividad u otras especificaciones de sus labores y por tanto, merecen un pago adicional al salario base. Se argumenta, en este mismo documento, que las disposiciones de las convenciones colectivas son un obstáculo para optimizar el uso del recurso humano en el sector público y que una propuesta de salario único sería la mejor vía para contener el gasto público. Después de este informe de la Contraloría se han sucedido una serie de proyectos legislativos o documentos de política pública inspirados en el mismo objetivo del salario único, que luego se transformó en «salario global» y fue finalmente aprobado en la Ley Marco de Empleo Público, en el 2023 (Tabla 1, siguiente página).

Pasaron más de diez años en los que distintos actores políticos, tanto desde el ejecutivo como desde el espacio legislativo, y de varios partidos políticos, desde el Movimiento Libertario, hasta el Partido Acción Ciudadana intentaran impulsar la reforma del empleo público.

El elemento común y central de todas estas propuestas ha sido la transformación de los salarios en el sector público para pasar de una modalidad de salarios base más complementos (también conocidos como pluses) a un salario único o global. El objetivo principal ha sido detener el crecimiento de los salarios del sector público. Y esta medida central ha ido acompañada en las distintas propuestas por otras, tales como la obligación de las instituciones a denunciar convenciones colectivas, la reducción de los días de vacaciones, la disminución y o congelación de los porcentajes que se pagan por ciertos pluses como la dedicación exclusiva o las anualidades, modificaciones en la evaluación de desempeño y sus consecuencias, entre otras.

Finalmente, y a pesar de la resistencia de las organizaciones sindicales, fue el proyecto presentado por el segundo gobierno del Partido Acción Ciudadana, presidido por Carlos Alvarado Quesada (2018-2022), el que fue aprobado y es hoy Ley de la República.

El impulso que el gobierno del PAC le dio a la iniciativa de reforma del empleo público en el contexto de la pandemia del COVID-19, estuvo acompañado por otras medidas antilaborales, como el congelamiento de los salarios del Gobierno central y la suspensión de las anualidades; todas con el propósito de cargar a los empleados públicos los costos de la crisis, al tiempo que aliviaba a las empresas de pago de impuestos, les flexibilizaba créditos y las eximía de responsabilidades sociales. Aunque el proyecto de ley fue finalmente aprobado en el siguiente período legislativo, durante la administración de Rodrigo Chaves Robles (2022-2026), fue el

¹⁶ Contraloría General de la República, Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa (Informe DFOE-PGAA-IF-65-2009 del 29 enero de 2010). [https://www.dgsc.go.cr/rt_contraloria/DFOE-PGAA-IF-65-2009\[1\].pdf](https://www.dgsc.go.cr/rt_contraloria/DFOE-PGAA-IF-65-2009[1].pdf) (revisado el 31 de julio de 2024).

contexto de la pandemia y la derrota de los sindicatos durante la huelga del 2018 contra la Reforma Fiscal, los que crearon el escenario perfecto para que esta política laboral esencial para el proyecto neoliberal se hiciera realidad¹⁷.

Tabla 1. Listado de proyectos y documentos de políticas de empleo público

Año de presentación	Documento
2010	Informe sobre la gestión del estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa. Contraloría General de la República.
	Proyecto de Ley general de la relación pública de servicio. MIDEPLAN ¹⁸ .
2012	Anteproyecto de Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público. MTSS en CNSSP ¹⁹ .
2014	Proyecto de Ley de empleo público, Exp. n.º 19 431. Fracción del Partido Movimiento Libertario.
2015	Proyecto de Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público. Exp. n.º 19 506. Sandra Pizsk, diputada del Partido Liberación Nacional.
	Proyecto de Ley sobre la promoción del buen desempeño de los servidores públicos para una gestión pública de calidad. Exp. n.º 19 787. Poder Ejecutivo- Gobierno del Partido Acción Ciudadana.
2016	Proyecto de Ley para racionalizar el gasto público. Exp. n.º 19 923. Varios diputados y diputadas.
	Proyecto de Ley de empleo público. Exp. n.º 20 057. Partido Movimiento Libertario.
2018 ²⁰	Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas ²¹ . Partido Acción Ciudadana.
2019	Ley marco de empleo público. Exp. n.º 21 136 y luego Ley 10 159. Partido Acción Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia, con base en los archivos de la Asamblea Legislativa y el monitoreo de prensa nacional, 2024.

¹⁷ Ariane Grau Crespo, «Política laboral: regresividad, precariedad y antisindicalismo», Cap.8 en *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*, editado por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias (San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021).

¹⁸ Este proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN) nunca llegó a presentarse en la Asamblea Legislativa.

¹⁹ El anteproyecto fue una propuesta de la ministra de Trabajo y Seguridad Social, Sandra Pizsk, a la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público (CNSSP), el 29 de agosto de 2012. Es producto de un acuerdo firmado en marzo de ese año entre el gobierno presidido por Laura Chinchilla y la mayoría de los sindicatos del sector público, excepto la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) y la Central General de Trabajadores (CGT). A partir de ese momento se abrió una mesa de concertación durante seis meses. Una vez terminado el período si no se lograba un texto consensuado, el gobierno quedaba en libertad de presentarlo unilateralmente a la Asamblea Legislativa. Este proceso no tuvo ningún resultado. Tres años después, Sandra Pizsk, siendo diputada, presentó un texto similar que se tramitó bajo el expediente 19 506, que tampoco fue aprobado.

²⁰ Se refiere al año de aprobación de la Ley.

²¹ El Título III de la Ley contempla una modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública que, aunque no se refiere exactamente a la propuesta de salario único o global, sí avanza en la dirección fiscalista de recortar los salarios del sector público (Grau, 2021).

Jornada laboral en el centro del debate. Veinte años de propuestas flexibilizadoras

Para quienes impulsan el neoliberalismo, no es suficiente bajar los salarios y disminuir los derechos laborales de las personas que trabajan en el sector público. Aunque en el discurso político defensor de la reforma al empleo público, antes explicada, reiteradamente aparece el argumento de que se pretende «igualar» los salarios y las condiciones de trabajo del sector público con el sector privado, en realidad, lo que se ha pretendido es bajar en general los estándares laborales para toda la clase trabajadora.

Así, al mismo tiempo y bajo la misma lógica con la que se ha impulsado la disminución de los salarios del sector público, se ha promovido la llamada «flexibilidad laboral», que no es más que la eliminación o disminución de toda la normativa laboral que regula y protege los derechos de las personas trabajadoras en general, pero particularmente en el sector privado. El argumento justificativo de tales propuestas ha sido la necesidad de eliminar los obstáculos para que las empresas tengan mayor competitividad, sobre todo en un mercado global.

En Costa Rica, la flexibilidad laboral se ha aplicado sobre todo de hecho, es decir, sin reformas legales. Sin embargo, las élites empresariales y sus representantes en el Poder Legislativo y Ejecutivo llevan muchos años intentando una modificación muy importante de la normativa laboral costarricense en relación con la jornada laboral. El economista Luis Paulino Vargas Solís, ubica la llegada de INTEL al país como el inicio de la II Fase Neoliberal en Costa Rica, la de «transnacionalización»²². En esta fase, según Vargas, el énfasis de la política económica se pone en la atracción de corporaciones transnacionales de altas tecnologías y de servicios deslocalizados desde economías más ricas²³.

Para la política laboral, la entrada de INTEL fue también un hito, por ser la primera empresa que puso en práctica la flexibilidad de la jornada laboral. Lo relevante es que el ministro de Trabajo, Farid Ayales, autorizó a la empresa implementar jornadas que hoy aún son ilegales en el país. El 12 de enero de 1998, el ministro del gobierno liberacionista emitió la Directriz Administrativa DM 0095-98 en la que impartió algunos criterios interpretativos que debían seguir las direcciones administrativas del Ministerio de Trabajo con el fin de «suavizar» de alguna forma la legislación laboral para complacer los requerimientos de esta gran empresa. En este documento aparece por primera vez la mención a las jornadas 4x3, que no es más que una modalidad en la que se concentran las horas laborales de la semana en 4 días y las de descanso en tres, lo que implicaría tener jornadas ordinarias de 12 horas rompiendo el límite de la jornada de ocho horas. La directriz analizada reconoce su utilización en el mundo globalizado y considera anticuada la regulación existente en el Código de Trabajo²⁴.

²² Luis Paulino Vargas Solís hace una periodización del Proyecto histórico neoliberal en Costa Rica, identificando tres fases. La primera, de 1984 a 1997, de exportación ligera; la segunda, de 1998 a 2005/2006, de transnacionalización y la tercera, de 2006 a 2015, dominio del capital financiero (Vargas, 2016).

²³ Luis Paulino Vargas Solís, «El Proyecto Histórico...».

²⁴ Bernardo van der Laet Echeverría, «Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica», En Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica, 43-102 (Santiago, Naciones Unidas: 2009).

Bajo el ejemplo de INTEL y motivados por la Directriz Administrativa, los empresarios organizados en las cámaras patronales comenzaron a presionar por reformar el Código de Trabajo para convertir estas jornadas en legales y han logrado que se presenten varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, sin lograr aún su propósito (Tabla 2).

Tabla 2. Propuestas Legislativas de Reforma al Código de Trabajo en relación con la jornada laboral

Año	Proyecto
2002	Expediente 14 676: Proyecto «Ley reforma a varios artículos del Código de Trabajo». Poder Ejecutivo-Partido Unidad Social Cristiana.
2003	Expediente n.º 15 161. Proyecto «Ley reforma a varios artículos del Código de Trabajo». Poder Ejecutivo-Partido Unidad Social Cristiana.
2005	Expediente 16 030: Proyecto «Ley para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de los trabajadores». Partido Movimiento Libertario.
2009	Expediente 17 315: Proyecto «Ley para la protección del empleo en momentos de crisis». Varios diputados y diputadas.
2011	Expediente 18 080: Proyecto «Ley que garantiza la aplicación de medidas temporales para la protección del empleo en tiempos de crisis». Partido Movimiento Libertario.
2011	Expediente 18 081: Proyecto «Ley para proteger el empleo en tiempos de crisis». Partido Movimiento Libertario
2014	Expediente 19 377: Proyecto «Ley para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de los trabajadores». Partido Movimiento Libertario.
2018	Expediente 21 182: «Reforma de los artículos 136, 142, y 145 y adición de un artículo 145 bis, del Código de Trabajo para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras». Partido Liberación Nacional.

Fuente: Elaboración propia, basada en los archivos de la Asamblea Legislativa y el monitoreo de prensa nacional, 2024.

Con poquísimas variaciones entre ellos, todas las iniciativas legislativas presentadas intentan reformar el Código de Trabajo en los artículos que regulan la jornada laboral, de manera que las jornadas cuatro por tres se legalicen en el país. Pero también incluyen otra modalidad, la jornada anualizada, que en síntesis es una forma de contabilizar el límite de horas anualmente, dándole la potestad a la patronal de establecer calendarios diferenciados según los períodos de alta y baja productividad. De esta manera, la empresa puede definir semanas en las que las personas trabajadoras laboran por hasta diez horas diarias y otras en las que solo trabajan seis, obviamente modificando proporcionalmente los salarios.

A pesar de la desorganización de la clase trabajadora del sector privado, que sería la más afectada con estas propuestas de reforma, los distintos proyectos han topado con la resistencia de las organizaciones sindicales del país con presencia mayoritaria en el sector público. Defender la jornada laboral de ocho horas ha sido una

reivindicación de principio, ya que se considera una conquista histórica de la clase trabajadora²⁵.

En estos años se lograron posicionar varias advertencias sobre los peligros de que se aprobara la flexibilización de la jornada, se ha desenmascarado el término «flexibilidad» que tiene una connotación aparentemente positiva, y se ha ido demostrando cada vez con más argumentos que este tipo de jornada afectaría los salarios, la salud, los estudios, los cuidados familiares de todas las personas trabajadoras y en particular de las mujeres.

El último proyecto que estuvo muy cerca de convertirse en ley²⁶, fue presentado por la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional en el 2018, y al igual que sucedió con el Proyecto de Ley de Empleo Público tomó un gran impulso durante la pandemia. Curiosamente, los argumentos que más se usaron en esos años para justificar la reforma, no distan mucho de los que aparecían en la directriz administrativa de 1998, con un contexto nacional y mundial totalmente diferente.

En la explicación de motivos del más reciente proyecto se refiere a un contexto de progresiva internacionalización de la economía, que demanda la necesidad de actuar para facilitar la competitividad y productividad de las empresas; en 1998 se hablaba de la adecuación de la legislación nacional a las nuevas órdenes mundiales o al nuevo orden económico mundial²⁷. Con este argumento de fondo central, el discurso se ha ido adaptando a las coyunturas: la negociación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, la crisis económica mundial del 2009, la pandemia del 2020, etc., pero siempre con la misma propuesta. Veinte años no han doblegado el afán de las élites empresariales de desaparecer del Código de Trabajo la jornada laboral de ocho horas²⁸.

Política antisindical: del solidarismo a la Ley antihuelgas

El antisindicalismo no apareció en la política laboral costarricense con el neoliberalismo. La historiadora del movimiento obrero, Marielos Aguilar, ha analizado cómo el Estado costarricense, desde 1948 no solo ha mostrado desinterés por fomentar el desarrollo del movimiento sindical, sino que ha aprovechado la desorganización sindical y política de la clase trabajadora para consolidar un consenso social, sin la perturbación de las reivindicaciones de las personas trabajadoras. En sus palabras,

²⁵ Un esfuerzo organizativo importante frente a estas propuestas fue la impulsada por la ONG, Asociación Servicios de Promoción Laboral, que durante 2005 al 2010, sostuvo una campaña regional contra la flexibilidad laboral, que aglutinó en su capítulo de Costa Rica, a las principales organizaciones sindicales, junto con otras organizaciones sociales, feministas, estudiantiles, ambientalistas. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/lanzan-campaa-contra-flexibilidad-laboral/> (Revisado 18 de mayo 2024).

²⁶ El Proyecto 21 182 fue aprobado en primer debate del plenario legislativo en agosto del 2023, es de todas las iniciativas presentadas, la única que ha llegado hasta el plenario. Sin embargo, la Sala Constitucional, en noviembre de ese mismo año, concluyó que el expediente contiene un vicio sustancial de constitucionalidad en el procedimiento legislativo, por lo cual el proyecto fue archivado.

²⁷ Bernardo van der Laat Echeverría, «Políticas para el perfeccionamiento....»

²⁸ Al cierre de este artículo, el 24 de abril de 2024, una nueva iniciativa fue presentada en la Asamblea Legislativa, el proyecto «Establecimiento de jornadas laborales excepcionales para casos excepcionales y que sean excepcionales y muy determinados» Expediente 24290. No se ha incluido en el análisis, pero es una muestra de que esta discusión sobre la jornada sigue vigente en el país.

«(...) los nuevos sectores sociales que se fortalecieron económica y políticamente a la sombra de las reformas estatales heredaron casi intacto el espíritu antisindical que habían acumulado por años, los sectores oligárquicos tradicionales. En síntesis, la democracia costarricense no llegó a ser tan amplia para permitir el libre ejercicio de los derechos de negociación colectiva, de sindicalización y de huelga».²⁹

Si se parte de este análisis que se comparte, no se puede hablar de la política antisindical en el período que se está analizando como una reforma o la reversión de una política protectora existente en los años anteriores. ¿Qué es entonces lo nuevo? ¿Existe un antisindicalismo neoliberal que lo diferencia del histórico?

Una respuesta inicial a estas preguntas se puede encontrar en el análisis de Mauricio Castro, para quien el gobierno presidido por Luis Alberto Monge representó el paso de un modelo de antisindicalismo autoritario reformista, a uno igual antisindicalista autoritario, pero basado en el ajuste neoliberal. Este ajuste neoliberal, como se ha explicado anteriormente, tiene como uno de sus ejes principales la propuesta privatizadora, lo cual entra directamente en conflicto con el sindicalismo estatal. Así lo explica Castro: «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, abrir un segundo canal de representación no autónomo, que compite y es contradictorio con el sindical (...). Este discurso estima que los sindicatos defienden intereses particularistas, egoístas y subversivos, frente a las solidaristas y comités permanentes de trabajadores que sí están a favor de la “paz social”»³⁰.

Del análisis de Castro³¹ se puede destacar dos aspectos que definen el antisindicalismo neoliberal en el país. El primero sería un cambio en la relación del Estado con los sindicatos, es decir, el Estado deja de apoyar al sindicalismo que había patrocinado a partir de 1948 y específicamente al vinculado con el proyecto político del Partido de Liberación Nacional. Según lo explica Cerdas³², con el cambio del modelo económico más orientado al mercado internacional, el sindicalismo con base en la clase media trabajadora del Estado, dinamizadora del mercado interno, deja de ser indispensable para la nueva lógica de acumulación de capital.

Sin embargo, es necesario recordar que no todo el sindicalismo costarricense tuvo este apoyo estatal. El sindicalismo de izquierda fue duramente reprimido y perseguido después del 48, como parte de la política anticomunista de la Junta Militar presidida por José Figueres Ferrer y los gobiernos siguientes. Para estos sindicatos en particular, el Estado siempre ha sido antisindicalista³³. En ese sentido,

²⁹ Marielos Aguilar Hernández, *Clase trabajadora y Organización Sindical en Costa Rica 1943-1971* (Porvenir-FLACSO-ICES, 1989), 190.

³⁰ Mauricio Castro Méndez, *Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral: modelos iberoamericanos de representación colectiva* (Argentina, FCU: 2022).

³¹ *Ibid.*, 309.

³² Gerardo Cerdas Vega, *Las estrategias del sindicalismo.....*

³³ Marielos Aguilar explica así la política sindical selectiva durante las décadas de 1950 y 1960: «Oficialmente, el Estado costarricense se identificó con las organizaciones que se autodenominaban «democráticas». Estaba muy claro que el Estado no se proponía hacerlas crecer, pero necesitaba

lo que termina con el inicio del neoliberalismo en Costa Rica es la política selectiva del Estado, que protegió a los sindicatos afines al proyecto económico del PLN, mientras discriminaba, reprimía y perseguía al sindicalismo de izquierda³⁴.

Pero hay un elemento nuevo que aparece en la década de 1980, el cual profundiza el antisindicalismo de los años anteriores: el solidarismo como política laboral del Estado. Esta sería la segunda línea definitoria del antisindicalismo neoliberal en sus primeros años. Si bien es cierto el solidarismo ya existía como movimiento desde la década de 1940³⁵, su consolidación coincide con el primer gobierno neoliberal presidido por Luis Alberto Monge, quien apoyó en 1984 la aprobación de la Ley de Asociaciones Solidaristas (Ley 6970) y destinó recursos económicos de la cooperación internacional al desarrollo del movimiento³⁶.

Con la Ley 6970 se le dio respaldo jurídico y legitimidad política a este tipo de organización laboral, que es esencialmente antisindical y pensada para contrarrestar el modelo sindical clasista, pues se basa ideológicamente en el principio de conciliación de clases y en la posibilidad de sustituir el conflicto obrero-patronal por relaciones basadas en la paz laboral, es decir, en relaciones laborales donde no hay conflicto, no porque deja de existir explotación laboral, ni violación de derechos laborales, sino porque las personas trabajadoras dejan de organizarse para defender sus derechos³⁷. Con el impulso de la Ley, el solidarismo pasó de tener 610 asociaciones en 1984, a 1175 en 1989 y 1395 en 1993. De estas últimas, 156 estaban localizadas en la agroindustria en la provincia de Limón, es decir, en las bananeras, donde el sindicalismo clasista había logrado recomponerse, después de la persecución, ilegalidad y represión sufrida posteriormente al 48³⁸.

Desde entonces, el solidarismo ha sido la principal estrategia antisindical del empresariado costarricense al combinar la promoción de los arreglos directos como vía alternativa de la negociación colectiva con el trabajo ideológico, antisindical y

ampliar su fachada democrática, dándole su apoyo aparente a aquellos sindicatos de corte reformista. Por esa razón, las relaciones con la CCTRN y con la ORIT fueron muy cordiales (...) existían coincidencias político-ideológicas entre el PLN y la ORIT (...) sobre todo, en la necesidad de acabar con las organizaciones sindicales de izquierda», Aguilar, 1989: 137.

³⁴ Se usa la expresión «sindicalismo de izquierda o «sindicalismo clasista» siguiendo la definición de María Eugenia Trejos para referirse a aquellas organizaciones que basan su estrategia en un análisis de la sociedad a partir de la comprensión de la categoría de clases sociales, que tienen un proyecto de sociedad alternativa al capitalismo, y expresan una cultura confrontativa frente a la política estatal (Trejos, 2005:25). Históricamente, estos sindicatos estuvieron vinculados al Partido Comunista y fueron los más fuertes del sindicalismo costarricense, hasta la postguerra de 1948, cuando se ilegalizó el Partido y se persiguió y reprimió a los sindicatos vinculados al mismo. Aun así, este Partido, junto con otras expresiones de la izquierda política, siguieron teniendo influencia en el sindicalismo costarricense en la segunda mitad del siglo XX. Otra forma de definir al sindicalismo de izquierda es por la negativa, el sindicalismo que no es el corporativista, vinculado principalmente al Partido Liberación Nacional y esto incluiría también al sindicalismo independiente, no vinculado directamente a ningún partido político de izquierda, pero enfrentado a la política del Estado capitalista. En los últimos años estas diferencias se han desdibujado, pero implicaría un análisis que sobrepasa los objetivos del presente texto.

³⁵ El solidarismo surge como propuesta de Alberto Martén Chavarría, en 1947.

³⁶ Mauricio Castro Méndez, *Legitimación, conflicto y disciplinamiento...*

³⁷ Héctor Fallas, «La ideología solidarista», en *Cuadernos de estudio para dirigentes sindicales y populares*, Cuaderno n.º 8, San José, Costa Rica: Asociación Servicios de Promoción Laboral, 1986); Asociación Servicios de Promoción Laboral, «Posición Sindical ante...»

³⁸ Marielos Aguilar Hernández, Costa Rica en el siglo XX: luchas sociales y conquistas laborales, *Cuadernos de historia de la cultura* 10, Editorial UCR, 2015.

anticomunista de la Escuela Social Juan XXIII. El apoyo desde el Estado al solidarismo se ha expresado en los años posteriores con la declaración de su fundador, Alberto Martén como Benémerito de la Patria en el 2009 y luego al otorgarle al movimiento rango constitucional en el 2011, ambos hechos durante los gobiernos liberacionistas de Óscar Arias Sánchez (2006-2010) y Laura Chinchilla Miranda (2010-2014)³⁹.

Cuando los sindicatos dejan de ser los aliados de los gobiernos y se convierten en la principal fuerza opositora de las políticas neoliberales, el solidarismo viene a cumplir esa labor de apoyo al Estado neoliberal. Mientras los sindicatos del Estado se han opuesto a las medidas de privatización, de reforma en el empleo público, de flexibilidad laboral y otras políticas económicas neoliberales, como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, el solidarismo aparece como el aliado del Gobierno y quien en nombre de las personas trabajadoras legitima sus políticas⁴⁰.

Durante los últimos años, a la vez que se ha promovido, premiado y legitimado al solidarismo, se ha consolidado la política de persecución sindical en el sector privado. Cuando alguna organización rompe el cerco del solidarismo y logra organizar una seccional sindical, la persecución es inmediata y extremadamente violenta. La experiencia del Sindicato de Trabajadores del Sector Privado (SITRASEP) lo demuestra: desde su fundación en el 2016 ha debido enfrentar despidos masivos de las personas trabajadoras sindicalizadas en cinco empresas, cuatro de ellas del sector de la agroindustria piñera: Exportaciones Norteñas, en Santa Fe de Los Chiles (2016)⁴¹; Nenita Farm en San Pablo de Los Chiles (2017)⁴²; Empaques Bellavista S.A. (2019)⁴³ y Piñas Cultivadas de Costa Rica (2020)⁴⁴; la quinta fue en SAJPLAST, empresa productora de plástico en Heredia (2017).

En todos los casos se repite un patrón: unos días o pocas semanas después de creada la seccional del sindicato se despide a la junta directiva completa o una parte importante de ella, y en algunos casos se despide a todas las personas afiliadas, no solo la dirigencia, con lo cual el sindicato queda aniquilado, además del efecto amedrentador y ejemplarizante para las demás personas trabajadoras.

La respuesta del Estado ante estos hechos violatorios de la libertad sindical ha sido nula, tardía o débil y por tanto, ineficaz para garantizar el derecho de organización⁴⁵. De esta forma, se perpetúa la violación sistemática de los derechos laborales en el

³⁹ Héctor Fallas, «La ideología solidarista»; Castro, *Legitimación, conflicto y disciplinamiento...*; Leda Abdallah Arrieta, «Solidarismo: nuevo referente 'laboral' del libre comercio», *Revista Jurídica IUS Doctrina*, n.º 1 (19 de febrero de 2014),

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13544>; Ariane Grau, «Detrás del premio...»; Marielos Aguilar, *Costa Rica en el siglo...*; Asociación Servicios de Promoción Laboral, «Posición Sindical ante...»

⁴⁰ Leda Abdallah Arrieta, «Solidarismo: nuevo referente...»; Ariane Grau, «Detrás del premio...».

⁴¹ <https://semanariouniversidad.com/pais/nuevo-huelga-la-zona-norte/>,

⁴² <https://surcosdigital.com/bloque-verde-estalla-conflicto-laboral-por-persecucion-sindical/>

⁴³ <https://socialismohoy.com/sitrasedenuncia-despido-de-trabajadores-por-persecucion-sindical-en-empaques-bellavista/>

⁴⁴ <https://socialismohoy.com/pinera-despide-a-todos-los-trabajadores-que-fundaron-sindicato-el-domingo/>

⁴⁵ Por ejemplo, este caso judicial se resolvió parcialmente dos años después, aunque se ordena la reinstalación del dirigente sindical, ya el objetivo de la empresa se había cumplido, pues la seccional desapareció. <https://semanariouniversidad.com/pais/sala-ii-reconoce-discriminacion-de-sindicalistas-en-pinera-y-reinstala-a-dirigente-despedido/>

sector privado, sin que haya organización colectiva que haga contrapeso al poder empresarial.

La persecución sindical, para impedir cualquier intento organizativo en el sector privado, se complementa en la política laboral neoliberal con el uso de la represión política como instrumento para limitar la acción de los sindicatos existentes, concentrados mayoritariamente en el sector público. Según Sindy Mora⁴⁶, las acciones colectivas entre 1995 y 2015⁴⁷ han sido objeto de un repertorio de represión política que, más allá de la criminalización de la protesta social, incluye el uso de la fuerza policial, incluso televisada, amenazas de despido, detenciones, uso de campañas de desprestigio contra actores movilizados y encauzamiento legal⁴⁸.

Estas acciones represivas han sido la respuesta del Estado a las luchas más importantes de los sindicatos en contra de las políticas neoliberales, como han sido la Huelga del Magisterio Nacional contra la reforma de pensiones (en 1995), la huelga contra el Combo ICE (en 2000), la lucha contra el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (en 2007 y años previos) y, con especial vehemencia, durante la huelga de los sindicatos del sector público contra el Plan Fiscal en el 2018. Algunas de estas luchas no han sido exclusivamente sindicales, sin embargo, la participación de los sindicatos en ellas, incluso de manera protagónica, los ubica como objeto directo de la represión. Así mismo, el sindicalismo ha sido víctima de una feroz campaña de desprestigio y estigmatización, la cual ha tomado más fuerza durante los momentos de conflictos sociales importantes antes mencionados. En esta misma línea represiva, varios sindicalistas han sido judicializados por su participación en diferentes luchas sociales, lo cual expresa la tendencia a la criminalización de la protesta social⁴⁹.

Por último, deben destacarse las reformas legales que han modificado la normativa con el objetivo de restringir las acciones colectivas de resistencias a las políticas neoliberales. Dos leyes han sido relevantes en este período. Primeramente, en el 2002, se reforma el artículo 265 BIS del Código Penal para penalizar los bloqueos de calles, los cuales pasan de ser considerados contravenciones con pena de multa a delitos castigados con prisión. Esta ley fue una respuesta a la lucha popular contra el intento de privatizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Casi dos décadas después, en el 2019, se aprobó la Ley 9808, conocida como la Ley «Antihuelgas»⁵⁰, esta vez como reacción a la huelga que durante tres meses del 2018

⁴⁶ Sindy Mora Solano, «La política de la calle...».

⁴⁷ El estudio de Sindy Mora Solano, no se refiere solamente a las luchas sindicales, sin embargo, de las acciones que analiza una sí lo es, la Huelga magisterial de 1995, y en otras dos, el Combo ICE y el TLC, los sindicatos tuvieron una amplia participación.

⁴⁸ Sindy Mora Solano, «La política de la calle...».

⁴⁹ Orlando Barrantes, de CONATRA, condenado a 12 años de cárcel por defender el derecho a la indemnización de los trabajadores afectados por el Nemaqón. En el 2002, Trino Barrantes, SINDEU y Rocío Céspedes, sindicalista magisterial, fueron judicializados por su participación en la lucha contra RITEVE. En el 2010, afiliadas y afiliados de SINTRAJAP y del SINDEU, junto con líderes comunales, fueron detenidas y luego judicializadas por su participación en la defensa de los muelles frente a la privatización. En el 2012, durante la manifestación en defensa de la CCSS, el 8 de noviembre, activistas sindicales de APSE y el SINDEU, junto con estudiantes, fueron igualmente detenidos y luego judicializados en un largo y tortuoso proceso. Mas recientemente, durante la huelga del 2018, el Estado condenó en un juicio político ejemplarizante a Carlos Andrés Pérez Sánchez, trabajador de RECOPE (Mora, 2016; Herrera, 2015; Grau, 2021).

⁵⁰ Se prefiere no usar el título real, «Ley para brindar seguridad jurídica a la huelga y sus procedimientos», ya que el mismo es engañoso y no se corresponde con el contenido de la ley.

sostuvo el movimiento sindical contra la aprobación de la Reforma Fiscal. La ley prohíbe tácitamente la huelga en los servicios esenciales, definición que se amplía más allá de los servicios que ponen en riesgo la salud y la vida de las personas. También pone límites máximos a la duración de las huelgas, con lo cual se distorsiona su fin como medida de presión. Además, en continuidad con la Reforma al Código Penal del 2002, esta nueva ley, establece que serán ilegales las huelgas donde se hayan realizado bloqueos de vía pública por no considerarse pacíficas. La Ley antihuelgas fue el colofón de una política antisindical muy articulada del gobierno de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022), caracterizada por la estigmatización, la represión y criminalización del principal movimiento opositor a sus más estratégicos proyectos neoliberales: la Reforma Fiscal y la Ley de Empleo Público⁵¹.

A modo de cierre: apuntes para revertir la política laboral neoliberal

El recorrido por estos 40 años de neoliberalismo en Costa Rica nos permiten puntear ciertas ideas pensadas como una reflexión que debe hacerse con la clase trabajadora. Algunas de estas ideas están planteadas en forma de hipótesis y requieren de una mayor profundización que no es posible abordar en este texto, pero quedan planteadas para futuras investigaciones o para el debate necesario tanto en la academia como en los movimientos sociales.

En primer lugar, se ha demostrado que las élites económicas y políticas han sido coherentes y persistentes en impulsar la política laboral que se delineó en los primeros años del neoliberalismo a inicios de la década de 1980. Aunque algunas propuestas han tomado muchos años en concretarse, no han desistido y han aprovechado cada coyuntura particular para darle nuevos aires o incluso lograr avances parciales, como ocurrió en la reciente pandemia de inicios de esta década. La política laboral neoliberal ha sido abrazada por todos los partidos políticos que han gobernado a Costa Rica en los últimos 40 años. Incluso, por el Partido Acción Ciudadana que saca su fuerza electoral del descontento antineoliberal expresado en los movimientos sociales de los primeros años de este siglo.

El componente estratégico de la política laboral neoliberal en Costa Rica ha sido el antisindicalismo. Durante estos años se ha consolidado el solidarismo como la principal herramienta que mantiene desorganizada a la clase trabajadora del sector privado, a la vez que protege los intereses y las ganancias del sector empresarial. Al mismo tiempo, en estos años se ha reorientado el antisindicalismo también contra las organizaciones del sector público para quitar poder a quienes se han convertido en la principal fuerza de resistencia a las políticas neoliberales, no solo laborales, también económicas, fiscales y reformas institucionales.

A pesar de las advertencias y críticas que ya se han elaborado, no solo desde los sindicatos, sino también de organismos internacionales como la OCDE, la OIT y la

⁵¹ Ariane Grau Crespo, «Política laboral: regresividad...»

ONU⁵², no existe en Costa Rica ningún indicio por parte de las élites económicas, políticas ni de las instituciones del Estado de abandonar las recetas neoliberales en materia laboral.

Revertir la lógica neoliberal en la política laboral implica, en primer lugar, derrotar su componente estratégico, que es el antisindicalismo. Este reto es complejo, convida a poner todos los esfuerzos en la organización de la clase trabajadora, principalmente en el sector privado, pero también en el sector público, donde los sindicatos están inmersos en una profunda crisis después de la derrota de la huelga del 2018 y la aprobación de la Ley Antihuelgas. Este trabajo de reorganización requiere articulación. Dividir la clase trabajadora (entre personas trabajadoras del sector público y privado, entre nacionales y migrantes, entre mujeres y hombres) ha sido un elemento central del discurso neoliberal, por lo que toda estrategia antineoliberal debe plantearse desde una lógica opuesta.

Hay una labor urgente: revalorizar el sindicalismo como la organización independiente de la clase trabajadora, para lo cual es necesario combatir la ideología solidarista basada en la premisa de la conciliación de clases, y hacer contrapeso a todo el discurso estigmatizante y deslegitimador que tanta fuerza ha cobrado en los últimos años, tanto en los medios de comunicación como en el discurso político, donde ha predominado la asociación de los sindicatos con valores negativos como los privilegios, la vagancia, la violencia, la delincuencia, entre otros.

La reconstrucción y revalorización del sindicalismo no debe leerse como una melancólica añoranza del viejo sindicalismo corporativo protegido por el PLN. El movimiento sindical debe no solo defenderse de los ataques de las élites, sino autocríticamente corregir algunas limitaciones como la falta de democracia interna, la cultura caudillista, la incapacidad de incorporar a los sectores más oprimidos y más explotados como las mujeres, la población LGBTIQ+, jóvenes, migrantes y los nuevos sectores precarizados del mundo laboral.

También es necesario producir investigación y análisis sobre el mundo del trabajo en el capitalismo actual y el estado del sindicalismo a nivel nacional, regional e internacional, ya que la influencia neoliberal se ha expresado en las ciencias sociales, en un abandono de los estudios laborales y sindicales.

En Costa Rica, el sindicalismo ha dejado de ser objeto de investigación. De hecho, no existe una historia del movimiento sindical de los últimos 20 años, lo cual dificulta mucho más el análisis crítico y propositivo en este ámbito. Llenar este vacío, que le corresponde no solo a la academia, sino también a los movimientos sociales y al sindicalismo mismo, es un insumo imprescindible para pensar en un movimiento sindical sólido que, incluyendo a toda la clase trabajadora en su

⁵² «Ya en los años 90, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoció que las reformas flexibilizadoras no habían conseguido mejorar el nivel de empleo. En 1999, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) creó la noción de «trabajo decente», que implica superar la mera preocupación cuantitativa, centrada en la creación de cualquier tipo de empleo, para focalizarse en la calidad de éste. En el campo de la economía, es de destacar la opinión del secretario general adjunto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), José Antonio Ocampo, quien, en una conferencia dictada en Ginebra a fines de 2006, hizo un fuerte cuestionamiento a las políticas económicas implementadas en América Latina, precisamente por marginar las políticas sociales y laborales» Uriarte, «La política laboral...».

complejidad y diversidad, pueda enfrentar y plantear alternativas a la política laboral neoliberal de los últimos 40 años.

Formato de citación según APA

Grau-Crespo A. (2024). El deterioro de los derechos laborales y sindicales en Costa Rica en las últimas cuatro décadas. El largo camino de una política laboral neoliberal que continúa. *Revista Espiga*, 23(48), 31-51.

Formato de citación según Chicago-Deusto

Grau-Crespo, Ariane. «El deterioro de los derechos laborales y sindicales en Costa Rica en las últimas cuatro décadas. El largo camino de una política laboral neoliberal que continúa». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 31-51.

Referencias

- Aguilar Hernández, Marielos. *Clase trabajadora y Organización Sindical en Costa Rica 1943-1971*. Porvenir-FLACSO-ICES, 1989.
- Aguilar Hernández, Marielos. *Costa Rica en el siglo XX: luchas sociales y conquistas laborales*. Cuadernos de historia de la cultura, 10. San José: Editorial UCR, 2015.
- Abdallah Arrieta, Leda. «Solidarismo: nuevo referente “laboral” del libre comercio». *Revista Jurídica IUS Doctrina*, n.º 1 (19 de febrero de 2014).
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13544>
- Asamblea Legislativa. «Proyecto de Ley Reforma de los artículos 136, 142, 144 y 145 del Código de Trabajo, para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras», 2019.
- Asociación Servicios de Promoción Laboral. «Un vistazo por 6 derechos laborales básicos en Costa Rica». Editado por Luisa Paz y Leda Abdallah. San José, 2004.
- Asociación Servicios de Promoción Laboral. «Posición sindical ante el solidarismo». San José, 1986.
- Castro Méndez, Mauricio. *Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral: modelos iberoamericanos de representación colectiva*. Argentina: FCU, 2022.
- Cerdas Vega, Gerardo. *Las estrategias del sindicalismo del sector público costarricense ante la reforma del Estado, 1991-2003: el caso de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)*. Heredia: G. Cerdas, 2004.
- Contraloría General de la República. Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa (Informe DFOE-PGAA-IF-65-2009 del 29 de enero, 2010). Acceso el 31 de julio de 2024.
[https://www.dgsc.go.cr/rt_contraloria/DFOE-PGAA-IF-65-2009\[1\].pdf](https://www.dgsc.go.cr/rt_contraloria/DFOE-PGAA-IF-65-2009[1].pdf)
- Díaz Arias, David. *Chicago boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*. San José: Editorial UCR, 2021.
- Ermida Uriarte, Oscar. «La política laboral de los gobiernos progresistas». *Revista Nueva Sociedad*, n.º 211 (2007): 50-65.
https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/3456_1.pdf
- Fallas, Héctor. «La ideología solidarista». *Cuadernos de estudio para dirigentes sindicales y populares*. Cuaderno n.º 8. San José, Costa Rica: Asociación Servicios de Promoción Laboral, 1986.
- Grau Crespo, Ariane. «Detrás del premio a Martén se esconde un homenaje al antisindicalismo en Costa Rica». Documento en PDF, 2009. (Publicado

originalmente en el sitio oficial de la Asociación Servicios de Promoción Laboral, <http://aseprola.net>, organización que no existe en la actualidad.)

Grau Crespo, Ariane. «Política laboral: regresividad, precariedad y antisindicalismo», Cap. 8 en *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*. Editado por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias. San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021.

Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007.

Herrera Zúñiga, Roberto. «Presos por luchar». *El blog de Roberto Herrera*, 2015. <https://socialismohoy.com/presos-por-luchar/>

Molina Jiménez, Iván. «Del reformismo revolucionario al contrarrevolucionario». En *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*, editado por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias, 3-23. San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021.

Mora Solano, Sindy. *La política de la calle: organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea*. San José: Universidad de Costa Rica, 2016.

Trejos, María Eugenia. «Las reformas laborales y la acción sindical en Costa Rica», en *Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica*, editado por María Roquebert Leon, 21-75. Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 2005. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07612.pdf>

Trejos, María Eugenia. «Política laboral del ajuste en Costa Rica. Inestabilidad, intensidad y ausencia de representación». *Revista Ciencias Sociales*, n.º 165 (Enero-Febrero 2000): 44-65. https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/2824_1.pdf

Vargas Solís, Luis Paulino. «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis». *Revista Rupturas*, n.º 6 (junio 2016). <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rup/v6n1/2215-2989-rup-6-01-00145.pdf>

Van der Laat Echeverría, Bernardo. «Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica». En *Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica*, 43-102. Santiago: Naciones Unidas: 2009.

Williamson, John. «Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de políticas económicas», 1990. <https://morenopcpc8.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/10/lo-que-washington-quiere-decir.pdf>