

El proceso de reforma al Código Procesal Laboral: legislación laboral, actores sociales y lenguajes de valoración. Tres elementos clave de la política socio-laboral en Costa Rica, 1998-2016

The reform process of the Procedural Labor Code: labor law, social actors and languages of valuation. Three key elements of social and labor policy in Costa Rica, 1998-2016

O processo de reforma do Código de Processo do Trabalho: direito do trabalho, os atores sociais e linguagens de avaliação. Três elementos-chave da política social e trabalho na Costa Rica, 1998-2016



RONNY VIALES HURTADO

Doctor en Historia por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. M. Sc. en Historia por la Universidad de Costa Rica. Máster en Historia Económica por la Universidad Autónoma de Barcelona. Historiador. Universidad de Costa Rica. Catedrático. Profesor e Investigador de la Escuela de Historia, del Centro de Investigaciones Históricas de América Central y del Posgrado Centroamericano en Historia. Director del Programa de Posgrado en Historia. ronny.viales@ucr.ac.cr



DAVID CHAVARRÍA CAMACHO

Egresado de la Maestría Centroamericana en Historia de la Universidad de Costa Rica. Bachiller en Historia. Historiador. Universidad de Costa Rica. Profesor e Investigador en la Escuela de Historia y en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central. david.chavariacamacho@ucr.ac.cr



ROBERTO ARAYA CHINCHILLA

Estudiante de la Maestría Centroamericana en Historia de la Universidad de Costa Rica. Bachiller en Historia. Historiador. Universidad de Costa Rica. roberto.fco.ac@gmail.com

Recibido: 30 de mayo de 2016

Aprobado: 4 de agosto de 2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.14482/memor.30.9080>

Citar como:

Viales, R., Ch., D. y Araya, R. (2016). El proceso de reforma al Código Procesal Laboral: Legislación laboral, actores sociales y lenguajes de valoración. Tres elementos clave de la política sociolaboral en Costa Rica, 1998-2016. *Memorias. Revista Digital de Arqueología e Historia* (julio-diciembre), 66-97.



Resumen

En este artículo, concebido como “historia del tiempo presente”, analizamos las relaciones entre política socio-laboral y poder para identificar cuáles son los actores y actoras sociales y cuáles son los grupos de interés que participan en el proceso de formulación del problema y del planteamiento de políticas públicas, desde un enfoque relacional. Planteamos que una arena política en la que se debaten los actores y actoras y las posiciones del desarrollismo y del neoliberalismo en Costa Rica, es la de las reformas de la institucionalidad laboral. Por eso se estudiarán las redes y los lenguajes de valoración presentes en los procesos de construcción de legislación laboral en Costa Rica. Para ello, se utiliza como caso de estudio las etapas clave en la construcción de la Ley de Reforma Procesal Laboral, proyecto de ley aprobado en diciembre de 2015.

Palabras clave: Costa Rica, historia del tiempo presente, política socio-laboral, Código Procesal Laboral, lenguajes de valoración, siglo XX.

Abstract

From a relational approach, this essay introduces a history of the present times that analyzes the relationship between social-labor policies and power in order to identify the social actors and the interest groups involved in making social policy. We argue that the labor system reforms in Costa Rica are a political arena wherein developmentalism and neoliberal theories clashed against each other. Furthermore, we study social actor networks and their languages of valuation appearing in the making of labor legislation in Costa Rica. We focus on the Código Procesal Laboral (Labor Procedural Code), approved in 2015, as a case study.

Keywords: Costa Rica, history of the present, labor law, Procedural Labor Code, languages of valuation, Twentieth Century.

Resumo

Neste artigo, concebido como “história do presente”, analisamos as relações entre a política social e de emprego e poder para identificar quais são os atores sociais e os grupos de interesse (lobbyists) que participam no processo da formulação do problema e da abordagem de políticas públicas, desde um enfoque relacional. Propomos que na Costa Rica, as reformas da institucionalidade do trabalho são uma arena política onde os atores e as posições do desenvolvimentismo e neoliberalismo são discutidas. Eles estudaram o redes de atores e os linguagens de avaliação presentes nos processos de construção da legislação laboral na Costa Rica. É usado como um estudo de caso o principais fases na construção do reforma do Código de Processo do Trabalho, projeto de lei aprovado em dezembro de 2015.

Palavras chave: Costa Rica, história do presente, direito do trabalho, Código de Processo do Trabalho, linguagens de avaliação, século XX.

Introducción

La política social contemporánea en Costa Rica se inserta en el contexto histórico que, según Isabel Román, desde mediados del siglo XX impulsó los principios de universalidad y solidaridad, afianzó los derechos de la ciudadanía social y legitimó al Estado como garante. Desde entonces el país apostó, en primer lugar, por la promoción de políticas públicas de corte universal (salud, educación, vivienda, protección social), que posteriormente fueron complementadas con programas selectivos o focalizados de combate a la pobreza (Román, 2008).

Como han explicado Juliana Martínez y Diego Sánchez-Ancochea (2013), el universalismo, en materia de política social en Costa Rica, se vio favorecido, entre 1950 y 1980, por la creación de empleo formal, puesto que:

Dada la dependencia de la política social de las contribuciones salariales y la dificultad para aumentar otros impuestos, el pleno empleo tuvo efectos positivos sobre el financiamiento del sistema. El Estado jugó un papel esencial en la expansión del empleo formal a través de instrumentos tanto directos como indirectos. La inversión pública fue alta durante el periodo, pero se incrementó aún más durante la década de los 70, cuando pasó de representar un 23% del total invertido en el país en 1970 a casi un 40% en 1980. La inversión pública también fue un factor clave en la expansión de la acumulación bruta de capital real, que creció a una tasa promedio anual de 8,2% entre 1951 y 1980 y contribuyó a una rápida expansión de la economía. (p. 83)

Después de la crisis de 1980 y del inicio del reformismo neoliberal, a partir de 1982, se inició un estilo de política social mixta, que combinó elementos desarrollistas y neoliberales, puesto que, según Guendel (2007), se puede identificar: mecanismos de mercado en la gestión de la política social, políticas focalizadas de atención a la pobreza, un énfasis tecnocrático y nuevos mecanismos de coordinación institucional y social, entre otros factores:

Hay una pretensión dirigida a construir una perspectiva de intervención social basada en la facilitación, la rectoría del Estado y la selectividad combinada con esfuerzos por mantener servicios sociales básicos universales más regulados y racionalizados que en el pasado y con un enfoque preventivo. También esta intervención se muestra como más normativa, incorporando la visión de los derechos humanos y con una mayor preocupación en la coordinación funcional



y sistémica. Se advierte el surgimiento de un nuevo Estado Social que tiende a condensar las propuestas neoliberales y la atención a las demandas sociales. Por el contrario, aparecen intervenciones novedosas, pero desordenadas, erráticas y con una tendencia al deterioro de los servicios sociales (p. 17).

Así, ese estilo de política social en la Costa Rica contemporánea está enmarcado en las propuestas persistentes del reformismo desarrollista, que entran en debate y en contradicción con las propuestas del reformismo neoliberal (ver tabla 1). De acuerdo con Lissette Navas (2014), otro eje importante de controversia entre estas propuestas, que complementa lo planteado en la tabla 1, es la reforma del sector salud. La política social contemporánea en Costa Rica, según Carlos Sojo (2014), se caracteriza por la presencia de:

Dos tipos de posicionamiento en relación con las prioridades de atención: uno de carácter universalista/selectivo y otro de carácter selectivo/compensatorio. El carácter universalista/selectivo tiene que ver con la importancia creciente del desarrollo de programas sociales selectivos que tienen una clara intención de complementar debilidades de cobertura o vicios de exclusión de los sistemas o políticas de vocación universalista. En cambio el tipo de políticas que denominamos selectivas compensatorias, se ocupa menos de la complementariedad de sistemas (universalismo y selectividad) y coloca el acento en la atención de grupos altamente vulnerables o situados en condición de pobreza extrema. (p. 70)

El diseño de estas políticas se orienta hacia objetivos diferentes. Sojo (2014) indica que las de educación, salud y protección social son de orientación universalista.

■ **TABLA 1. LAS PROPUESTAS DEL REFORMISMO DESARROLLISTA Y DEL REFORMISMO NEOLIBERAL EN COSTA RICA.**

Reformismo desarrollista	Reformismo neoliberal
La industria se introduce y expande de manera superpuesta a la estructura latifundista tradicional, del enclave bananero y de las haciendas cafetaleras y algodoneras.	<i>Apertura exterior:</i> teóricamente para aprovechar las ventajas comparativas y obtener divisas para el pago de la deuda externa.
Se busca la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), pero se importan los insumos y los bienes de capital que se requieren para producir los sustitutos.	<i>Reforma del Estado:</i> reforma del Banco Central para desarrollar política monetaria ortodoxa para evitar monetización del déficit, reducción del déficit fiscal, reducción de gastos y aumento de ingresos. Recorte presupuestario del “gasto” social, reforma de sistemas de pensiones (deficitarios).
Desarrollo del mercado interno ampliado: primeros diez años del Mercado Común Centroamericano (MCCA) fueron exitosos.	<i>Privatización del sector público empresarial:</i> el mercado asigna más eficientemente los recursos, con respecto al Estado; sector privado más productivo que el público. Se eliminan subvenciones estatales y se reduce el déficit, liberando recursos para nuevas inversiones. Implica despidos masivos de trabajadores y se parte de la premisa de que para poder competir, las empresas necesitan el abaratamiento del costo de la mano de obra.
Problemas fiscales, debido al crecimiento de las importaciones intrarregionales exentas de pago de derechos.	<i>Reforma del mercado de trabajo:</i> contra el “exceso” de regulación, tanto en la contratación como en el despido de trabajadores en el sector formal, así como los “costos laborales” (pensiones, coberturas social y sanitaria, etc.) por lo que se incentiva el sector informal.
En principio: sin Inversión Extranjera Directa.	Desde el principio: con Inversión Extranjera Directa.
Intervención estatal directiva y regulatoria.	Privilegio del mercado contra el intervencionismo estatal y regulatorio.

Fuente: Elaboración propia a partir de Molina-Chocano (1977) e Hidalgo (2003).

En este artículo, concebido como “historia del tiempo presente”, consideramos que las relaciones entre política socio-laboral y poder deben re-estudiarse para identificar cuáles son los actores y actoras sociales y cuáles son los grupos de interés que participan en el proceso de formulación del problema y del planteamiento de políticas públicas, desde un enfoque relacional. Planteamos que una arena política en la que se debaten los actores y actoras sociales y las posiciones del desarrollismo y del neoliberalismo en Costa Rica, es la de las reformas de la institucionalidad laboral. Por eso se estudiarán sus redes y lenguajes de valoración presentes en los procesos de construcción de legislación laboral en Costa Rica.

Para ello, se utiliza como caso de estudio las etapas clave en la construcción de la reforma a la Ley de Reforma Procesal Laboral, proyecto de ley N° 9343, aprobado en diciembre de 2015. Lo anterior lleva a proponer una definición amplia de política social. Esping-Andersen (2014) ha dejado claro que existe una “guerra de tipologías” y una confusión entre los conceptos de “política social”, de “Estado del bienestar” y de “regímenes de bienestar” (p. 12). Pero como punto de partida, nos interesa retomar la definición de política social esbozada por Teresa Montagut (2014) como:

La intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general. (p. 21)

Desde nuestro punto de vista, esta definición debe integrar las políticas laborales en el contexto de la situación del mercado laboral dado que, siguiendo el planteamiento de Robert Castel (1997, p. 326), la población trabajadora ha conquistado seguridades que, por encima de las tradicionales como la tenencia de los medios de producción y de la tierra, empiezan a consolidar un salario justo y creciente, el derecho a vacaciones, a pensiones y a remuneraciones extraordinarias, así como la atención por enfermedad o accidentes. Luego esa participación se va ampliando, para lograr una mayor inserción en la vida social, por medio del consumo, del acceso a la vivienda y a la educación, donde la intervención estatal y el desarrollo del Estado social juegan un papel de control social, pero también de regulador y de promotor de derechos sociales.

El debate de fondo sobre el mercado laboral, que requiere de un acuerdo entre el Gobierno, el sector empresario y las personas trabajadoras, se centra en la disyuntiva de crear “trabajo decente” que, según la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), implica crear ocupaciones productivas remuneradas justamente y ejercidas en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana, con acceso a derechos laborales y a protección social. O, por el contrario, generar un mercado de trabajo, centrado en una oferta y demanda basadas en la productividad del trabajo, que sea “flexible” —puesto que el salario se fijaría por el juego de la oferta y la demanda de trabajo—, con lo que el Estado tendría menos participación como garante de un mercado laboral acorde a los derechos laborales. Precisamente, esta segunda alternativa sintetiza la propuesta neoliberal. ¿Cómo se materializa esta disyuntiva en el caso de la Ley de Reforma Procesal Laboral en Costa Rica? A continuación, describimos las características generales de este caso.

Descripción del caso: la reforma al Código Procesal Laboral (1998-2016)

Durante el proceso histórico de elaboración, discusión y aprobación de la Reforma Procesal Laboral participaron distintos actores y actrices, medios de comunicación y organizaciones nacionales e internacionales pertenecientes al sector público y privado, quienes discutieron los aspectos principales de esta reforma, enmarcándolos dentro de una gran cantidad de tópicos que giraron alrededor de temas trascendentales para la sociedad y el desarrollo económico del país.

Más allá de las controversias públicas relativas a las huelgas en los servicios básicos que se dieron a conocer en distintos medios de prensa durante los últimos años, lo que plantea esta reforma es un cambio profundo en la mayor parte de las disposiciones del Código de Trabajo promulgado en 1943 y en diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Igualmente, propone grandes transformaciones en los procedimientos jurídicos y otras reformas que competen a la protección y los deberes de la población trabajadora costarricense, con el fin de agilizar la burocracia en que han estado inmersos los procedimientos judiciales actuales.

Este proyecto, además, pretendió llenar diversos vacíos en materia procesal laboral y en lo que respecta al derecho individual y colectivo, junto con uno de

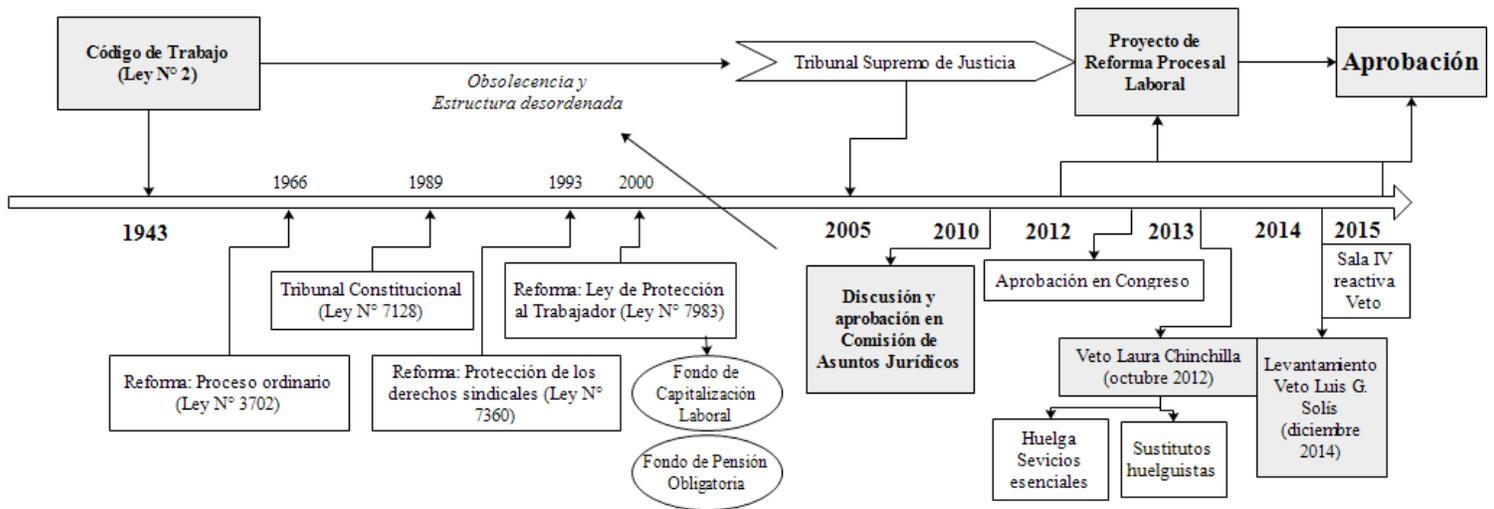
los temas de mayor discusión pública durante esta reforma, como lo fueron las huelgas (Durante, 2016). Las modificaciones relativas a estos temas han sido apoyadas por diversas entidades estatales y sociales que actúan bajo la justificación de superar el estado de obsolescencia del Código de Trabajo de 1943. Así, dentro del proyecto de ley presentado ante el Congreso en el año 2005 por la Corte Suprema de Justicia (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica - ALRCR), se señalaba que:

El Código de Trabajo, promulgado en 1943, contiene procedimientos especiales para tramitar los conflictos laborales, tanto jurídicos como económico-sociales. Es más sencillo que el civil y en alguna medida reduce los medios de impugnación. Fue, sin duda, de avanzada para su tiempo. Pero el predominio de la escritura, la existencia de un número excesivo de instancias, la ausencia de procedimientos para substanciar situaciones particulares, como la tutela de los fueros especiales y calificación de la huelga, entre otros, la hacen hoy blanco de serias críticas y de ese modo no escapa al señalamiento de obsolescencia a que se hizo referencia y pese a grandes esfuerzos e inversión en recurso humano y tecnológico, subsiste una morosidad muy preocupante en esa materia. (p. 1)

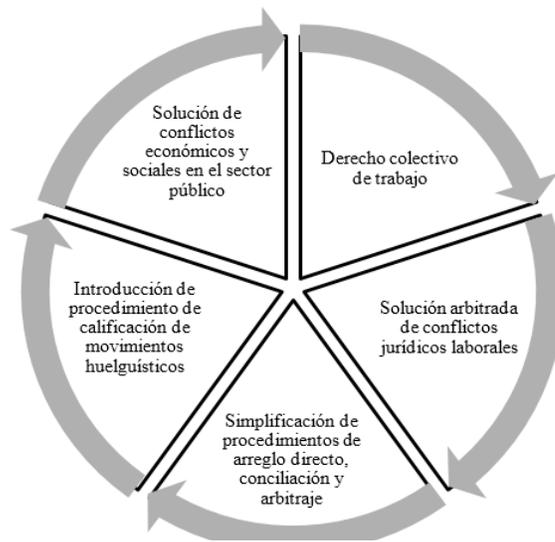
En la ilustración 1 se presenta una línea del tiempo del proceso histórico de reformas al Código de Trabajo y a la legislación procesal laboral entre 1943 y 2015. El proyecto presentado por la Corte Suprema de Justicia asegura que el Código de Trabajo ha sufrido únicamente tres reformas a partir de 1966 —que culminaron en el año 2000 con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador (Ley N° 7983, que contiene todo lo referente al Fondo de Capitalización Laboral y al Fondo de Pensión Obligatoria)—, las cuales, en su conjunto, han ocasionado que su estructura sea desordenada, tal como argumentan sus proponentes (ALRCR, 2005, p. 3).

En la presentación del proyecto ante la Asamblea Legislativa y en diversos documentos legislativos sobre la reforma presentada en el año 2005 (véase ilustración 2), se señala constantemente que este es un proceso gestado desde finales de la década de 1990, como resultado de numerosas actividades que posibilitaron el diálogo —y finalmente el acuerdo— entre diversos actores y actrices institucionales con diferentes intereses en el ámbito público y privado (Castel, 1997) :

Así las cosas, se trata de una propuesta construida con una intervención efectiva de las partes sociales [...] y acorde con los distintos intereses en juego, de manera que pueda servir como una herramienta eficaz en la solución de los diferentes conflictos del mundo laboral, haciendo posible la coexistencia pacífica de los distintos factores de producción. (p. 326)



■ **ILUSTRACIÓN 1. LÍNEA DEL TIEMPO DEL PROCESO DE REFORMA AL CÓDIGO PROCESAL LABORAL (1943-2015). FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.**



■ **ILUSTRACIÓN 2. PRINCIPALES TEMAS TRATADOS EN EL PROYECTO DE REFORMA PRESENTADO EN 2005.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Proyecto de Ley. Ley de Reforma Procesal Laboral. Expediente N° 15.990. San José, 2005.

La reforma estuvo inmersa en diferentes procesos dentro de la instancia legislativa que llevaron a su discusión y aprobación en la Comisión de Asuntos Jurídicos en el año 2010, hasta que, en setiembre del año 2012, el Congreso aprobó finalmente el proyecto de ley. Tal como ha señalado Mauricio

Castro Méndez (2015, 19 de noviembre), asesor legal de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (Anep), quien estuvo involucrado activamente en el proceso como representante de una parte importante del sector sindical, lo que pesó en la decisión política final fue una visión procesal de la construcción del proyecto, que integró no solo el tema sindical, sino la perspectiva de múltiples representantes. Indudablemente, ese carácter participativo e incluyente permitió que se visualizara, pese a sus limitaciones, como una propuesta con una autoría amplia y variada, que además fue legitimada por el Poder Judicial y sus magistrados, lo que finalmente posibilitó que esta ley fuera reconocida como *un gran acuerdo nacional*.¹ Consideramos que en esta amalgama de intereses diversos es en donde se legitima el carácter mixto de dicha política socio-laboral.

¹ Gobierno de la República. Ver: Firma de ley de Reforma Procesal Laboral se logra como un gran acuerdo nacional. Comunicados de Presidencia de la República de Costa Rica. San José, 25 de enero de 2016. <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/firma-de-ley-de-reforma-procesal-laboral-se-logra-como-un-gran-acuerdo-nacional/>

Un mes después de su aprobación, en octubre de 2012, la Ley fue vetada por la presidenta Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), tanto por razones de inconstitucionalidad como de oportunidad, con el fundamento de que no existía claridad en lo relacionado con las huelgas en los servicios esenciales, principalmente en los servicios que brindaban los *hospitales, el suministro de electricidad y agua potable, [y] la distribución de combustibles* (Baquero, 2015). Lo que planteaba dicha ley en su primera versión es que si se daba una huelga en un servicio esencial, el sector social en huelga debía presentar un plan de servicios mínimos, definidos así según criterios de la Organización Internacional del Trabajo. Igualmente, Laura Chinchilla Miranda manifestó su desacuerdo por la prohibición de que los patronos pudieran contratar los denominados “rompehuelgas”, es decir, aquellos que sustituirían a los huelguistas durante la vigencia de la convocatoria de huelga. Es claro que estas objeciones estaban concentradas en una pequeña parte del contenido total de la reforma.

Posteriormente, en mayo de 2013, Laura Chinchilla Miranda retiró el veto por inconstitucionalidad, dejando únicamente el de oportunidad. A partir de este momento, algunos sectores sociales, así como el Gobierno, comenzaron a trabajar separadamente en la presentación de un nuevo texto ante la Asamblea Legislativa que atendiera la argumentación del veto. Por ejemplo, se eliminó o modificó los artículos e incisos relativos al tema de las huelgas en los servicios esenciales, con el fin de preparar su dictamen para una nueva votación en el Plenario Legislativo, en donde finalmente entró en un periodo prolongado de espera. El punto central de esta discusión fue las controversias entre las posiciones de los sectores empresariales y aquellos que defendían la seguridad socio-laboral.

Meses más tarde, en diciembre de 2014, Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018), quien asumió la Presidencia de la República en mayo de ese año, levantó el veto llevado a cabo por Laura Chinchilla Miranda, para que el proyecto fuera retomado dentro de las instancias legislativas, en una coyuntura en que era urgente devolverlo al juego legislativo y así evitar que fuera archivado.

A mediados de 2015, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el levantamiento realizado por Luis Guillermo Solís Rivera, argumentando, en un primer momento, que el proceder del mandatario no había sido el adecuado (Madrigal, 2015). Posteriormente, la Sala Constitucional rectificó este criterio, indicando que el levantamiento de Luis Guillermo Solís Rivera sí estaba en



regla y que más bien el levantamiento parcial llevado a cabo por Laura Chinchilla Miranda, en 2013, era el que poseía vicios administrativos. Esto ocasionó que el proyecto retrocediera en el tiempo hasta el momento en que Laura Chinchilla Miranda vetó la ley por inconstitucionalidad y permitió a los diversos sectores sociales y a las instancias gubernamentales reformar los artículos señalados exclusivamente por el veto.

El 9 de diciembre de 2015 se logró la aprobación en segundo debate legislativo de la Ley de Reforma con el apoyo de 44 diputados, tras negociarse la eliminación de los artículos referentes a la huelga en los servicios esenciales (Sequeira, 2015, 9 de diciembre). El 25 de enero de 2016 el presidente Luis Guillermo Solís

Rivera firmó dicha Ley, la cual entrará en vigencia a partir de julio de 2017, una vez que tales reformas sean incorporadas al marco jurídico de Costa Rica.

Aprobada y firmada la Ley, la prensa escrita comenzó a destacar como tema más relevante la posibilidad de asesoramiento gratuito que podrá recibir el sector trabajador con bajo salario y la población menor de edad, considerándose que este hecho *refuerza los principios de justicia y equidad* (Mata, 2016). Sin embargo, se ha generado cierto grado de preocupación en lo que respecta a las capacidades del Estado para cubrir las múltiples solicitudes de las personas trabajadoras. Se destaca, como segundo tema relevante, la resolución de conflictos laborales por vía extrajudicial y por la vía de la oralidad, lo que posibilitará agilizar los procesos legales entre seis meses y dos años, a diferencia del panorama actual, en donde tardan un promedio de diez años (Mora, 2016).

Tal como han argumentado la Presidencia de la República y los diversos grupos sociales, la nueva Ley N° 9343 constituye un gran acuerdo nacional y se le considera:

El mayor avance en la legislación que protege y fortalece los derechos de la población trabajadora desde la promulgación del Código de Trabajo en 1943 [y] es un ejemplo de un país que cree en el poder del diálogo social y en los acuerdos entre los diferentes sectores económicos, jurídicos, laborales e institucionales.²

² Gobierno de la República. Ver “Firma de ley...”. *Op. cit.*

Con la puesta en vigor de esta reforma, a partir del 25 de julio de 2017, por un lado, se modificará de manera sustancial diversos aspectos relativos a los juicios laborales, principalmente por el hecho de que estos podrán resolverse por la vía de la oralidad, tal como hasta la fecha se ha llevado a cabo en Costa Rica en materia penal y en el campo Contencioso Administrativo, permitiendo que estos sean mucho más rápidos. Por otro lado, la reforma al Código de Trabajo resolverá temas como la posibilidad de que sectores con un ingreso bajo puedan recibir asistencia legal de manera gratuita durante los juicios laborales. Esta misma lógica se aplicará para las personas trabajadoras que establezcan procesos legales por razones de discriminación, así como para la población menor de edad y las mujeres en estado de embarazo, quienes recibirán apoyo gratuito sin importar su nivel de ingreso (Durante, 2016).

En lo referente a las modificaciones sustantivas individuales, sobresalen temas relevantes como la amplitud en cuanto a lo que se entiende por discriminación en el empleo, la restitución del pago de salarios caídos, el pago pre y posparto y el pago de salarios hasta el octavo mes a las mujeres en estado de embarazo que fueren despedidas. En la parte colectiva se rescata dos temas principales: las negociaciones de las personas trabajadoras del Estado y los asuntos relativos a la huelga para las personas trabajadoras en general, en donde se modifica los porcentajes de participación aceptables. Finalmente, como punto sensible de discusión, se elimina todo lo referente a las huelgas en los servicios públicos esenciales, lo cual ocasionó fuertes discrepancias entre las posiciones y valoraciones de los sectores participantes durante el proceso de aprobación.

Uno de los criterios más importantes de esta reforma son las sanciones contra quienes una vez que la huelga es declarada ilegal persistan en esa determinación, ya que estarán sujetos a despidos sin responsabilidad patronal, rebajos de salario y otras sanciones similares si no se reincorporan a sus labores 24 horas después de la declaratoria de ilegalidad. Medidas equivalentes se tomarán contra quienes promuevan el desorden y atenten contra el carácter pacífico de los movimientos (Durante, 2016). Seguidamente, nos interesa realizar un aná-

lisis relacional de los actores y actoras sociales que participaron en el proceso de discusión y aprobación.

Análisis relacional de los actores y actoras sociales durante el proceso de discusión y aprobación del proyecto de ley de reforma al Código Procesal Laboral (No 15.990)

La arena política en la que se negocia el proyecto está integrada por una serie de actores y actoras, organizaciones e instituciones que median las relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía. La motivación principal de este apartado es la de identificar algunas características generales de esa red de relaciones existentes entre los componentes que formaron parte del proceso de discusión y aprobación de la Reforma Procesal Laboral.

El dictamen afirmativo de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, en el año 2010, visibilizó a diferentes participantes en el proceso de construcción del proyecto, entre los cuales se destacaron los:

Magistrados y magistradas titulares y suplentes de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, jueces y juezas de trabajo, profesionales en derecho ligados al Derecho de Trabajo, funcionarios del Ministerio de Trabajo, representantes de cámaras patronales y del sector sindical, así como recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo. (ALRCR, 2010, p. 6)

Tal como se ha señalado, la propuesta construida y presentada ante los diputados y diputadas en el año 2010, se caracterizó por una intervención efectiva de las partes sociales *en forma equilibrada y acorde con los distintos intereses en juego [...] haciendo posible la coexistencia pacífica de los distintos factores de la producción.* (ALRCR, 2010, p. 6). Señalado esto, se podría suponer que existió un gran acuerdo entre las distintas partes, lográndose una tarea que parecía inalcanzable en un corto plazo y posibilitando un dictamen afirmativo al interior de la Comisión legislativa. La tabla 2 muestra una recopilación de las partes actoras involucradas en este proceso en el periodo 2005-2010, donde se observa el nombre de las personas y la organización, según tipo, a la cual representaron: sector

empresarial/industrial, sector sindical, institución del Estado, organización internacional (específicamente la Organización Internacional del Trabajo) y la Universidad de Costa Rica.

■ TABLA 2. PARTES ACTORAS INDIVIDUALES E INSTITUCIONALES QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE LEY DENTRO DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (2005-2010).

Organización	Abreviatura	Tipo
Cámara de Comercio de Costa Rica		Sector empresarial/ industrial
Carlos Federspiel Pinto		Sector empresarial/ industrial
Francisco Umaña Soto		Sector empresarial/ industrial
Zoila Ulloa		Sector empresarial/ industrial
Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado	UCCAEP	Sector empresarial/ industrial
Eugenio Pignataro Pacheco		Sector empresarial/ industrial
Eugenio Paniagua		Sector empresarial/ industrial
Gabriela Díaz Chanto		Sector empresarial/ industrial
Óscar Bejarano Coto		Sector empresarial/ industrial
Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados	ANEP	Sector sindical
Albino Vargas Barrantes		Sector sindical
Mauricio Castro Méndez		Sector sindical
Confederación de Trabajadores Rerum Novarum	CTRN	Sector sindical
Gilbert Brown Young		Sector sindical
Jorge E. Regidor Umaña		Sector sindical
Mario Rojas Vílchez		Sector sindical
Rodrigo Aguilar Arce		Sector sindical
Cámara de Industrias de Costa Rica	CICR	Sector empresarial/ industrial
José Manuel Salas Carrillo		Sector empresarial/ industrial



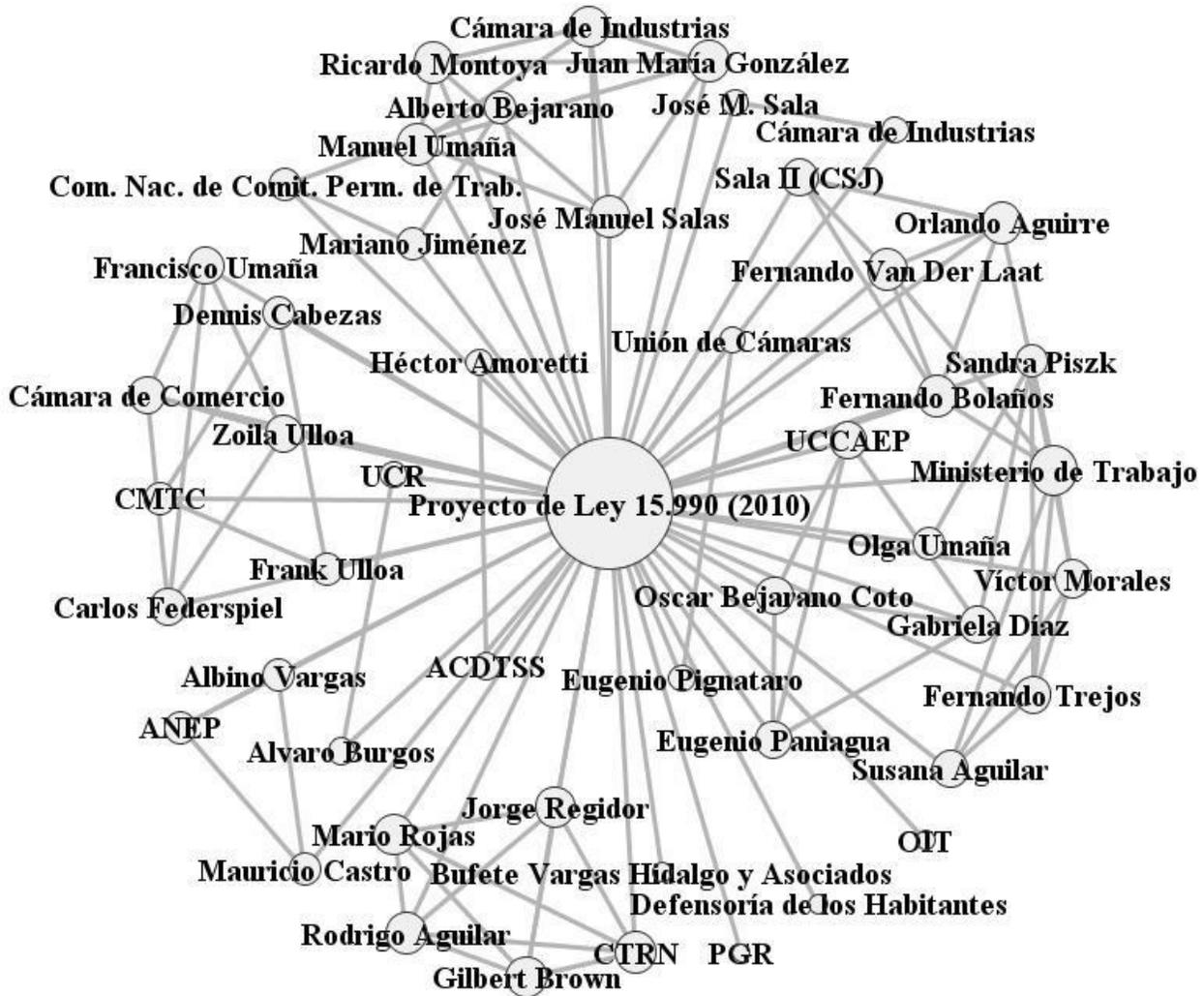
Juan María González Vásquez		Sector empresarial/ industrial
Manuel Umaña		Sector empresarial/ industrial
Ricardo Montoya		Sector empresarial/ industrial
Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	CMTC	Sector sindical
Dennis Cabezas Badilla		Sector sindical
Frank Ulloa Royo		Sector sindical
Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia		Institución del Estado
Fernando Bolaños Céspedes		Institución del Estado
Fernando Van Der Laet		Institución del Estado
Orlando Aguirre Gómez		Institución del Estado
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social		Institución del Estado
Fernando Trejos Ballesteros		Institución del Estado
Olga Umaña Durán		Institución del Estado
Sandra Pizsk Feinzilber		Institución del Estado
Susana Aguilar Castro		Institución del Estado
Víctor Morales Mora		Institución del Estado
Universidad de Costa Rica	UCR	Universidad
Álvaro Burgos Mata		Universidad
Comisión Nacional de Comités Permanentes de Trabajadores		Sector sindical
Alberto Bejarano Torres		Sector sindical
Mariano Jiménez Zeledón		Sector sindical
Asociación Costarricense del Derecho de Trabajo y la Seguridad Social	ACDTSS	Sector sindical
Héctor Amoretti Orozco		Sector sindical
Organización Internacional del Trabajo	OIT	Organización internacional
Defensoría de los Habitantes		Institución del Estado
Procuraduría General de la República	PGR	Institución del Estado
Bufete Vargas Hidalgo y Asociados		Otros



Fuente: Elaboración propia a partir de diversos documentos contenidos en el expediente No 15.990 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y de fuentes orales.

Al poner en interacción a estos actores y actoras, se obtuvo la representación gráfica mostrada en la ilustración 3, que corresponde, en este sentido, a la red sociopolítica que posibilitó la construcción del proyecto de ley. Esta representación gráfica se elaboró a partir de la determinación de la participación y vinculación entre los actores y actoras sociales, tomando en cuenta los nexos más relevantes establecidos durante la realización de las reuniones. En primera instancia, se observa como nodo central de la red el Proyecto de Ley N° 15.990 y, vinculadas a este, las demás figuras destacadas dentro del proceso, representadas por círculos de diferente tamaño, cuya dimensión refleja su grado de participación utilizando el criterio de la cantidad de vínculos (también llamados aristas) que tienen con personas e instituciones.

Esta red de actores y actoras y sus vinculaciones se construyó históricamente a través de la generación, por parte de la institucionalidad estatal, de diversos mecanismos y actividades impulsados principalmente por la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos. Entre las estrategias implementadas se identificó el *lobbying*, audiencias, consultas, dictámenes, informes, mociones, solicitud de criterios y votaciones.



■ **ILUSTRACIÓN 3.** 2005-2010: RED DE LOS ACTORES Y ACTORAS SOCIALES INDIVIDUALES E INSTITUCIONALES DURANTE LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE LEY EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS).

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes del Proyecto de Ley No 15.990 presentado ante la Asamblea Legislativa en 2005.

La forma simétrica del gráfico permite observar, en un nivel general, la gran coincidencia de posiciones entre los actores y actoras, entre quienes *se logró consenso en un gran número de temas, no así en algunos puntos específicos en los que no se llegó a un acuerdo unánime y que generalmente tuvieron que ser sacados del juego político* (ALRCR, 2005, p. 2 y ss.). En ese sentido, se produjeron tres grupos principales de mociones presentados en orden de prioridad, que dan cuenta, entre otras cosas, de los diversos intereses en el contexto de la política social contemporánea de Costa Rica:

En primera instancia, se da un gran grupo de mociones calificadas como “de consenso” por parte de los actores y actoras previamente listados, el cual se condensó en una denominada “mega moción”.

Otro grupo de mociones contenía las demandas de las cámaras empresariales, entre las que cabe citar el porcentaje de participación en una huelga y el embargo preventivo.

Un tercer grupo de mociones, correspondientes a diversas propuestas elaboradas por las organizaciones sindicales, se centró en temas como la huelga contra políticas públicas que afecten a la población trabajadora y la regulación del arreglo directo, entre otros.

Como se observa, se da la llamada “mega moción”, vista como un gran acuerdo entre las diferentes posiciones que cohesiona tanto criterios de mercado como de la seguridad social, y otros dos grupos de mociones secundarias, que muestran ambos criterios de forma diferenciada. De esta forma, posterior a este gran proceso llevado a cabo entre 2005 y 2010, se da la aprobación del proyecto de ley dentro del Plenario Legislativo (2012), en donde finalmente se muestra la existencia de un consenso entre el sector empresarial, el sindical y el Gobierno. Así, en julio de 2012 se llevó a cabo el primer debate, donde se aprobó el proyecto con 45 votos a favor (es decir, con el voto unánime), y en setiembre de 2012 se llevó a cabo el segundo debate, donde se obtuvo 40 votos a favor y cuatro en contra, con lo que parecía culminar un proceso que abarcaba alrededor de 13 años (1998-2012), durante los cuales se requirió de múltiples reuniones y un delicado trabajo de negociación entre esos tres sectores: empresas, sindicatos y Gobierno (ALRCR, 2008, pp. 40-47).

La clasificación de individuos, instituciones y organizaciones llevada a cabo en este apartado, así como su procesamiento gráfico presentado en la ilustra-



ción 3, permitió observar y ordenar la confluencia y comportamiento, vistos a través de los lenguajes de valoración, de una serie de actores y actoras clave que históricamente han tenido criterios disímiles en lo relativo a los derechos socio-laborales. No obstante, a pesar de esto lograron llegar a un consenso que posibilitó una gran conquista (llamada también “hito”) para la legislación socio-laboral costarricense. Como parte de este ejercicio de análisis, se puede observar la discusión del proceso de reforma como el eje articulador que permitió a todas las partes actoras interactuar en la arena política y emitir criterios de valoración muchas veces heterogéneos, pero que mediante diversos mecanismos relacionales pudieron materializarse en una legislación suficientemente satisfactoria para todos los grupos representados.

Este hecho prevaleció a pesar de la valoración negativa que le dio al proyecto la entonces presidenta Laura Chinchilla Miranda, en razón de algunos artículos que eventualmente produjeron su veto en el año 2012. Su accionar frenó por algún tiempo dicha labor, que había sido realizada de manera concertada. Laura Chinchilla Miranda intuyó que el costo político que representaba el hecho de poner en riesgo la vida de las personas por desatención, durante la vigencia de una huelga, era mucho más alto, incluso, que entrar en conflicto directo con las decisiones que ya habían sido tomadas democráticamente en la instancia legislativa incluyendo la deslegitimación de los criterios emanados desde su propia coalición, el Partido Liberación Nacional y con los diversos sectores sociales participantes (Castro-mendez, entrevista 5 septiembre, 2005). De todas formas, esta controversia finalizó una vez que Laura Chinchilla Miranda dejó el poder y fue relevada por el actual presidente Luis Guillermo Solís Rivera, quien levantó el veto y colocó el proyecto en la arena política nuevamente.

A través del análisis del proceso histórico de construcción de esta reforma, se observó, además, la existencia de tres conglomerados principales de actores y actoras con posiciones disímiles: el sector empresarial/industrial, el sector sindical y las instituciones del Estado. Estas últimas ejercieron el papel de mediadoras entre los dos primeros. Los tres grupos interactuaron a través de diversos mecanismos de participación a nivel formal e informal, con distintos grados de intensidad, durante casi dos décadas. En este artículo se listan los actores y actoras relevantes dentro del proceso formal de construcción de la legislación, lográndose observar, entre otras cosas, cómo las personas tienden a representar los intereses oficiales de su sector, es decir, adaptándose a los criterios de su afiliación institucional. Ahora nos interesa considerar las

percepciones de las figuras que interactúan durante el proceso, a partir de un análisis de las valoraciones presentes en la discusión.

Los actores y actoras sociales y sus lenguajes de valoración en el proceso de construcción y aprobación de la Ley No 9343

La información recolectada que hace referencia al impulso del proyecto o a su crítica, por parte de diversos actores y actoras, provee un espacio fértil para aplicar el análisis de los lenguajes de valoración en un caso específico en que distintos sectores de la sociedad, enmarcados en el ámbito público o privado, luchan por llegar a un consenso para la puesta en marcha de la Reforma Procesal Laboral.

Para comprender la diversidad de las posiciones políticas de actores y actoras, utilizamos el análisis de los lenguajes de valoración, con el cual se pueden seguir de cerca los argumentos o tomas de posición al momento de discutir una nueva directriz pública en la arena política, tanto dentro de la Asamblea Legislativa como en otros espacios de naturaleza informal. Según su definición general, propuesta en investigaciones previas, los lenguajes de valoración corresponden a las posiciones y maneras de referirse a determinado asunto en sus distintas etapas y a los argumentos empleados para sostener las percepciones que provoca (Bartels, Chavarría, Marín y Viales, 2014, pp. 115-152). Se debe entender que los lenguajes de valoración al asociarse a distintas posiciones no serán uniformes —por ejemplo, dentro de los sectores privado o público, gubernamental o sindical—, ya que los intereses son heterogéneos y aunque pueden concordar en aspectos generales, en cuestiones mucho más puntuales pueden ser inconciliables.

Para el caso de Costa Rica, se ha empleado esta metodología previamente para el análisis de las valoraciones acerca de una problemática socio-ambiental específica. Ronny Viales Hurtado, Juan José Marín Hernández y otros autores (2014) la utilizan para estudiar el conflicto minero en Miramar de Puntarenas. Los autores argumentan que en estas investigaciones es importante identificar las posiciones a favor o en contra con respecto a las propuestas en discusión que, en el contexto en que se generan, reproducen los valores sociopolíticos de actores y actoras. Para el caso que analizamos aquí, se rastrearon los debates durante distintos periodos de discusión del proyecto de ley y se complementaron con artículos periodísticos publicados por el periódico *La Nación*,



concentrándonos en lo relativo al tema del veto de 2012. Así, a través de las discusiones en el Plenario, las publicaciones en la prensa y una entrevista en profundidad, se rastrearon las posiciones de distintos sectores, con el fin de determinar aquellas posturas que llevaron al acuerdo entre las partes.

Desde el inicio del proceso, los juicios de valor en contra de la reforma, por parte del sector empresarial, giraron en torno al tema de la huelga legal y sobre cómo un bajo porcentaje de participación podría dañar los principios fundamentales de la democracia. Se criticaba el hecho de que una minoría que entraba en huelga pudiera coartar los intereses de la mayoría trabajadora. Esto tiene que ver con algunas propuestas dentro de la discusión de la reforma, que planteaban la posibilidad de ir a huelga cuando el 30% de los empleados de una empresa votaran a favor (Pignataro, 2005).

Finalmente, la ley aprobada en diciembre de 2015 contempla que con un 35% de apoyo se puede ir a huelga y se permite la legalización del movimiento, si es aprobado por la mitad más uno de los empleados. En este caso específico, a pesar de que la Unión de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) consideró el proyecto como “peligroso”, destacó el alto grado de acuerdo que se logró durante su construcción. Eugenio Pignataro Pacheco, representante de esa organización, argumentó que *algo que conviene rescatar en términos de lo que es el diálogo social, en el sentido de que los sindicalistas escucharon con atención las observaciones que le hicimos al proyecto y de manera recíproca atendimos nosotros lo que ellos nos solicitaron* (Pignataro, 2005 p. 5). Igualmente, en muchas de las discusiones fuera de la Asamblea Legislativa se llegó a aproximaciones de acuerdos concretos entre la parte sindical y el sector empresarial.

■ **TABLA 3. ACTORES, PERCEPCIONES Y LENGUAJES DE VALORACIÓN DURANTE LAS PRIMERAS DISCUSIONES DEL PROYECTO DE LEY (2005).**

Actor	Valoración	Argumento
Samuel Yankelewitz B. (UCCAEP)	Fortalecimiento de la justicia como servicio público	Simplificación y celeridad de los procesos judiciales
Juan Vargas F. Patria Primero	Beneficio para los trabajadores	Agilización de los procesos judiciales
Organización Internacional del Trabajo	Siempre participa como referencia a la discusión, pero no se hace presente. Regula el contenido de la Reforma Procesal Laboral	
Orlando Aguirre G. (Magistrado)	Brindarle un mejor instrumento a la justicia	Eficiencia en los procesos jurídicos
Carlos Federspiel P. Presidente Cámara de Comercio	Miedo ante poder que ganarían las minorías	Empresas preocupadas ante huelgas
Manuel F. Umaña S. Corte Suprema de Justicia	Huelgas abajo del 70% contra el mando de la mayoría	Atenta contra el sistema democrático costarricense
Eugenio Pignataro Unión de Cámaras	Proceso de discusión armónico	En términos de diálogo social se llegó al consenso entre las partes

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes documentos presentados a la discusión en comisión en la Asamblea Legislativa sobre la Reforma Procesal Laboral, Tomo I, 2005-2011.

Si bien la tabla 3 se refiere al año de inicio de la discusión en el Plenario Legislativo, durante todo el proceso muchas de las percepciones a favor del proyecto son similares. Cabe agregar que la discusión es constante entre 2005 y 2011, y continuamente estos debates son frenados por las

disparidades de criterio. Los actores y actoras presentes o ausentes que participan son muy variados: están quienes intervienen abiertamente y quienes no se manifiestan de manera directa en la discusión de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa. No obstante, sí son parte activa de esta, como es el caso de la Organización Internacional del Trabajo que, mediante sus convenios, tiene mucho peso por la concordancia que deben guardar los distintos artículos propuestos. Por el contrario, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sí se refiere a estos convenios, como también lo hacen los sindicatos y el sector empresarial. Francisco Morales Hernández, ministro de Trabajo en el Gobierno de Laura Chinchilla Miranda, recuerda cómo la Organización Internacional del Trabajo estuvo pendiente del desarrollo de la reforma.

La razón de que se reúna esta multiplicidad de actores y actoras se debe, en parte, como señala Mauricio Castro Méndez (2015), a que *el proyecto no podía caminar desde un solo lado* [haciendo referencia a los distintos sectores y las diversas valoraciones que debaten el proyecto], planteamiento que expresa desde su posición en el sector sindical. Las negociaciones durante el proceso de la Reforma Procesal Laboral precisaban que las diferentes instancias tuvieran diálogo y acuerdo en los distintos puntos que se iban planteando, con el fin de superar las respectivas objeciones y sacar adelante el proyecto de ley N° 15.990.

Determinar los puntos de mayor conflicto a través de los juicios de valor nos lleva a señalar el peso de los distintos actores y actoras dentro de la discusión. Sin embargo, este punto no se ve reflejado en la discusión dentro de la Comisión de Asuntos Jurídicos, ya que los debates desde el año 2005 siguieron una misma línea de argumentación y dejan entrever que todas las partes tuvieron la misma injerencia y una participación bastante homogénea. El peso del acuerdo y de la participación de todos los sectores es el punto más claro de todo el proceso, tanto fuera como dentro de la discusión en la Comisión o en la Subcomisión. Esto último queda en evidencia en el siguiente fragmento de nuestra entrevista realizada a Mauricio Castro Méndez (2015):

Nos citaron, llegó don Orlando, llegué yo, y había alguien del Ministerio de Trabajo. Yo agradecí y en la primera sesión, no hay actas de eso porque en las subcomisiones no hay actas. Pero, lo que planteo es: vea, yo no vuelvo aquí a menos que esté el resto de las organizaciones sindicales, por lo menos que se les invite, por lo menos a las confederaciones. Si no está sentado aquí UCCAEP, por lo mismo, si nosotros generábamos un acuerdo sin alguno de esos sectores, la posibilidad de veto por deslegitimación del proceso era muy alta.

La necesidad de llegar a acuerdos con la participación de los distintos sectores es evidente, también lo es que a través de los documentos del Decreto Legislativo N° 9076 de 2012, no se pueden entender todos los pasos que tuvo el debate, tanto a nivel formal como informal.³ Las acciones realizadas por las partes para llegar al acuerdo y con ello permitir que la propuesta se convirtiera en ley fueron, sin duda, la etapa más exitosa. Esto vino a demostrar que en el país los distintos sectores que ostentan el poder tienen motivaciones para sentarse a dialogar con las contrapartes, así como la posibilidad de abogar por metas comunes, en términos del diálogo social y con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Aunque, en este caso, todo sucedió sin una convocatoria abierta, que pudo garantizar un proceso más democrático y deliberativo, al incorporar otros sectores de la sociedad civil.

El proceso por el cual pasó la Reforma Procesal Laboral abarcó cuatro Gobiernos y cuatro legislaturas, cada una de las cuales apoyó de manera diferente, por lo que las fuerzas políticas tuvieron espacio para plantear sus propuestas. No obstante, es en los últimos dos Gobiernos donde encuentra sus mayores tropiezos y triunfos. Si bien durante el mandato de Laura Chinchilla Miranda fue vetado, al tomar el poder Luis Guillermo Solís Rivera se levantó el veto, con lo cual comienzan los juicios de valor en las noticias de los diarios nacionales, que presentan las opiniones de distintos actores y actoras. El veto de Laura Chinchilla Miranda reprodujo el punto recurrente en el cual se seguirían basando los juicios de valor en contra de la reforma; así quedó explícito en el periódico *La Nación*, desde donde se fundamentó que en:

El régimen legal de las reglas en los servicios fundamentales, el veto se concentra en los artículos 383 y 394 en los cuales se contemplan acciones

³ Se hace referencia al Decreto Legislativo No 9076, correspondiente al veto parcial de 2012.

relacionadas a las huelgas como la prohibición de contratar personal sustituto de huelguistas y las huelgas en servicios esenciales (Oviedo, 2012).

Lo que siempre se señala son los problemas que llevaron en primera instancia al veto y aquellos que llevan a la Sala Constitucional a declarar inconstitucional el levantamiento del veto del presidente Luis Guillermo Solís Rivera,⁴ lo cual dejaba sin lugar los intentos por revivirlo, en una primera interpretación. Por eso, consideramos que el Poder Judicial ha sido un actor institucional fundamental en el proceso. El periódico *El Financiero* presenta la posición de la parte empresarial, al señalar que *la reforma que hoy queda nula, encendía las alertas del sector empresarial, el cual se oponía a la posibilidad de extender el derecho a agremiarse, organizarse e irse a huelga para trabajadores de actividades esenciales* (Fernández y Rodríguez, 2015). La valoración negativa del sector empresarial se plantaba frente a las posturas del sector sindical, el cual se presentaba como defensor de la reforma.

Finalmente, en 2015 la Reforma Procesal Laboral fue aprobada por la Asamblea Legislativa, sin los artículos sobre las huelgas en los servicios esenciales. La puesta en marcha de esta reforma viene a consolidar el trabajo de las distintas fuerzas que hacen política social y socio-laboral en Costa Rica, que tuvieron la capacidad de trabajar colaborativamente para llegar al acuerdo, luego de un extenso proceso que culmina, según el periódico *La Nación*, como un nuevo proyecto de ley, con el apoyo de las nueve fracciones parlamentarias, con un texto casi igual al original (Sequeira, 2015, 14 de diciembre).

Conclusiones

El caso de la Ley de Reforma Procesal Laboral y su discusión histórica a lo interno de la Asamblea Legislativa, así como el estudio realizado acerca de las relaciones entre los actores y actoras y sus percepciones a partir del análisis de los lenguajes de valoración, sugiere que dichas valoraciones, hechas principalmente por los grupos sindicales y empresariales, se mantienen a través de todo el proceso, a pesar de que ambos grupos fueron dinámicos, o sea, entra-

⁴ La Sala Constitucional (denominada también Sala IV) pertenece a la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica y corresponde a un “Tribunal especializado que defienda los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales mediante una uniforme interpretación y aplicación de sus normas, a través de los procesos de amparo y hábeas corpus y los de control de constitucionalidad, garantizando la supremacía constitucional, un acceso pleno y tutela efectiva de las personas que acuden en busca de justicia”. Tomado del sitio web de la Corte Suprema de Justicia. Disponible en <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/>

ron y salieron de la arena política durante el periodo analizado. De esta forma, el proceso de reforma logró consolidarse a través de acuerdos que permitieron cohesionar las negociaciones llevadas a cabo por actores y actoras individuales, colectivos o institucionales, quienes interactuaron en pro del beneficio social de la población trabajadora y de la modernización del Código de Trabajo de 1943.

El acuerdo al que se llega no cambia los fundamentos de la conquista social materializada en el Código de Trabajo de 1943, sino que más bien los moderniza y plantea nuevas posibilidades de discusión que ya han sido referidas en este análisis. Tal y como se ha señalado en el proyecto de ley de la Reforma Procesal Laboral, no se trató de variar el Código de Trabajo de 1943 sino más bien fortalecerlo introduciendo estructuras procesales más sencillas, más acordes con los cambios que ha experimentado en el tiempo la doctrina procesal y más adecuadas a las necesidades de la sociedad costarricense actual (ALRCR, 2014).

Como conclusión principal de este ejercicio analítico, la descripción general de las relaciones entre los actores y actoras construida alrededor de este proyecto de ley, así como los lenguajes de valoración, o sea, los argumentos a favor o en contra de su aprobación, dan cuenta general de que existen diversos grupos de interés que utilizan distintos mecanismos para la consecución de sus objetivos.⁵ Sin embargo, a pesar de la existencia de una tendencia hacia el reformismo neoliberal, que ha sido latente en el país a partir de principios de la década de 1980, en lo que respecta al ámbito de la construcción de políticas sociales aún persiste, para el caso específico de Costa Rica, una necesidad por la satisfacción de diversas demandas sociales individuales y colectivas características del modelo desarrollista anterior a 1980. De modo que se requiere de un acuerdo entre el Gobierno, el sector empresarial y las personas trabajadoras que equilibre un acceso a los derechos laborales y a la protección social, como compensación a un mercado de trabajo propio del modelo neoliberal basado en

5 Cfr. Knoke, David, Pappi, Franz, Broadbent, Jeffry y Tsujinaka, Yutaka. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge University Press. Nueva York, 1996. Laumann, Edward y Knoke, David. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. The University of Wisconsin Press. Londres, 1987. Viales, Ronny, Arellano, Antonio y Granados, Rafael. Perceptions about the political-scientific community and its role in formulating the problems of public policy for science, technology and innovation in Costa Rica. En: *Science and Public Policy (Oxford Journals)*. 39, n.º 5. Oxford, 2012. pp. 613-617. Viales, Ronny y Granados, Rafael. Actores, intereses y percepciones de la comunidad político-científica en torno a la formulación del problema de las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Costa Rica en la primera década del siglo XXI. En: *El contexto, los problemas y los actores de la definición de políticas científicas para la cohesión social en América Latina: una visión desde Costa Rica*. Sociedad Editora Alquimia 2000. San José, 2010, pp. 139-168.



el criterio de la productividad, que limita la participación del Estado y de los distintos grupos competentes.

De esta forma, al iniciar el periodo del reformismo neoliberal, se comienza a estilar una política socio-laboral mixta, que ha combinado elementos del desarrollismo y del neoliberalismo. Dicha combinación, en este caso de estudio particular, es observable en la inclusión de elementos que responden a los intereses del mercado, dentro de las discusiones sobre reformas laborales por parte de los sectores empresariales y las demandas sociales en general, pero que conservan un cierto grado de mantenimiento de la protección social en lo que respecta a la cuestión laboral, materializada en el “gran acuerdo nacional” que implicó la aprobación de este proyecto.

Lo anterior se lleva a cabo a través de nuevos mecanismos de coordinación institucional regidos por el Estado, que estimulan el debate entre diversos intereses, apreciables en este caso por medio de los vínculos relacionales entre actores y actoras, y sus diversos lenguajes de valoración, mediados a través de una nueva forma de regulación, racionalización y normalización que se estila mucho más fuerte que en la anterior etapa desarrollista.

En este caso específico, posibilitó la aprobación de una reforma sustancial al Código de Trabajo, considerado por las diversas fuentes como uno de los ejes sociales fundamentales de los costarricenses. Desde luego, esto no hubiera sido posible sin el establecimiento de los vínculos efectivos entre la institucionalidad del país y el resto de la sociedad, representada a través de las organizaciones colectivas participantes.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (ALRCR). (2005). Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral. Expediente N° 15.990. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (ALRCR). (2010, 17 de agosto). Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos. Ley de Reforma Procesal Laboral. Expediente N° 15.990. Dictamen afirmativo unánime. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (ALRCR). (2013, 9 de septiembre). Archivo. Investigación y trámite. Informe afirmativo de minoría sobre veto del Poder Ejecutivo al Expediente N° 15.990. Ley de Reforma Procesal Laboral. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (ALRCR). (2014, 17 de septiembre). Departamento de Servicios Parlamentarios. Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral. Expediente N° 19.316. San José, Costa Rica.
- Barquero, K. (2015). Laura Chinchilla sobre Reforma Procesal Laboral: El fundamento de mi veto sigue intacto. En: crhoy.com. San José, 10 de agosto de 2015. <http://www.crhoy.com/laura-chinchilla-sobre-reforma-procesal-laboral-el-fundamento-de-mi-veto-sigue-intacto/>
- Barquero, K. (2015). Levantamiento al veto de la Reforma Procesal Laboral y de Calle 13 son inconstitucionales, dice Sala IV. En: crhoy.com. San José, 7 de agosto de 2015. <http://www.crhoy.com/levantamiento-al-veto-de-la-reforma-procesal-laboral-es-inconstitucional-dice-sala-iv/>
- Bartels, J., Chavarría, B., Marín, J. J. y Viales, R. (2014). Lenguajes de valoración y percepciones de la comunidad sobre el impacto de la actividad minera (Mina Bellavista) en Miramar de Puntarenas 2007-2012. En: La minería en Bellavista-Miramar, Costa Rica: ¿Dónde quedó la riqueza? Historia, conflicto y percepciones de una explotación. 1821-2012 (pp. 115-152). San José, Costa Rica: Editorial Nuevas Perspectivas.
- Castro-Méndez, M. (2015, 19 de noviembre). Entrevista personal. San José, Costa Rica.
- Castro-Méndez, M. (2015, 25 de septiembre). Entrevista con Eugenio Guerrero. En: ANEP TV. San José. <https://www.youtube.com/watch?v=WNhioiJ5prQ/>
- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós.



- Durante, M. (2016, 17 de febrero). Reforma laboral: ¿una historia con final feliz? En: La Nación. San José, p. 31A.
- Esping-Andersen, G. (2014). Prólogo. En: Política social. Barcelona: Ariel.
- Fernández, A. y Rodríguez, A. (2015, 7 de agosto). ¿Qué implica la declaración de inconstitucionalidad del veto a la Reforma Procesal Laboral? En: El Financiero. San José, Costa Rica. http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/declaracion-inconstitucionalidad-Reforma-Procesal-Laboral_o_788321172.html/
- Gobierno de la República (2016, 25 de enero). Firma de ley de Reforma Procesal Laboral se logra como un gran acuerdo nacional. Comunicados de Presidencia de la República de Costa Rica. <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/firma-de-ley-de-reforma-procesal-laboral-se-logra-como-un-gran-acuerdo-nacional/>
- Guendel, L. (2007). La reforma de la política social en Costa Rica en el contexto de América Latina, 1980-2002. (Tesis de Doctorado en Sociología, Universidad Libre de Berlín).
- Hidalgo, A. (2003). Costa Rica en evolución. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Knoke, D., Pappi, F., Broadbent, J. y Tsujinaka, Y. (1996). Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan. New York: Cambridge University Press.
- Laumann, E. y Knoke, D. (1987). The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains. Londres: The University of Wisconsin Press.
- Madrigal, L. (2015, 7 de agosto). Sala IV declara inconstitucional levantamiento del veto a la Reforma Procesal Laboral. En: elmundo.cr. <http://www.elmundo.cr/costarica/sala-iv-declara-inconstitucional-levantamiento-del-veto-a-la-reforma-procesal-laboral/>
- Martínez, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2013). La construcción de universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en Costa Rica: 1940-2011. Revista Uruguaya de Ciencia Política. 22(2), 77-99.
- Mata, A. (2016, 25 de enero). Defensa gratuita a trabajadores, de los principales cambios de reforma laboral firmada este lunes. En: ameliarueda.com. <http://www.ameliarueda.com/nota/defensa-gratuita-para-trabajadores-una-de-los-laboral-reforma-procesal/>

- Molina-Chocano, G. (1977). Integración centroamericana y dominación internacional. San José: Educa.
- Montagut, T. (2014). Política social. Barcelona: Ariel.
- Mora, C. (2016, 25 de enero). Presidente Solís firmó Reforma Procesal Laboral. En: crhoy.com. <http://www.crhoy.com/presidente-solis-firmo-reforma-procesal-laboral/nacionales/>
- Navas, L. (2014). El estilo de desarrollo neoliberal en Costa Rica y la reforma del sector salud (1990-2010). En: Unión Médica Nacional: 70 años de historia. (pp. 165-204). San José: SIEDIN/UMN/FUNDEVI/CIHAC.
- Oviedo, E. (2012, 9 de octubre). Gobierno veta reforma que permitía huelga en servicios básicos. En: La Nación. http://www.nacion.com/archivo/Gobierno-reforma-permitia-servicios-basicos_o_1298070307.html/
- Pignataro, E. (2005, 21 de diciembre). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Acta de la Sesión Ordinaria N° 43, Departamento de Comisiones, Comisión Permanente de Asuntos Sociales. Ley N° 9076, Tomo I. San José, Costa Rica.
- Román, I. (2008, 14 de septiembre). Política social: ¿De qué estamos hablando? En: La Nación. http://www.nacion.com/ln_ee/2008/septiembre/14/opinion1700003.html
- Sequeira, A. (2015, 9 de diciembre). Congreso aprueba Reforma Procesal Laboral sin artículos sobre huelgas en servicios esenciales. En: La Nación. http://www.nacion.com/nacional/Congreso-Reforma-Procesal-Laboral-esenciales_o_1529247183.html/
- Sequeira, A. (2015, 14 de diciembre). Asamblea aprueba Reforma Procesal Laboral en segundo debate. En: La Nación. http://www.nacion.com/nacional/politica/Asamblea-aprueba-Reforma-Procesal-Laboral_o_1530247093.html/
- Sojo, C. (2014). Políticas sociales en Centroamérica: el síndrome del vuelo de la gallina. En: Políticas sociales en América Latina y el Caribe: escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades. San José, Costa Rica: Flacso-CAF.
- Soto, J. (2008). La Reforma Procesal Laboral de Costa Rica. Revista Pensamiento Actual 8(10-11), 40-47.
- Viales, R. y Granados, R. (2010). Actores, intereses y percepciones de la comunidad político-científica en torno a la formulación del problema de las políticas de Ciencia, Tecno-



logía e Innovación en Costa Rica en la primera década del siglo XXI. En: El contexto, los problemas y los actores de la definición de políticas científicas para la cohesión social en América Latina: una visión desde Costa Rica (pp. 139-168). San José, Costa Rica: Alquimia 2000.

Viales, R., Arellano, A. y Granados, R. (2012). Perceptions about the political-scientific community and its role in formulating the problems of public policy for science, technology and innovation in Costa Rica. *Science and Public Policy* (Oxford Journals). 39(5), 613-617.