

Costa Rica en la década de 1980: estrategias de negociación política en tiempos de crisis ¿Qué pasó después de la protesta?¹

Sindy Mora Solano²

Recepción: 8 de julio de 2007 / Aprobación: 20 de noviembre de 2007

Resumen

El artículo analiza las estrategias de negociación con las que los gobiernos de la sociedad costarricense enfrentaron el conflicto social durante la década de los años 80s. En él se analizan las respuestas dadas a las demandas del sindicalismo bananero, la protesta por el alza de las tarifas eléctricas, las respuestas dadas a los grupos pro-vivienda y a las organizaciones campesinas. El artículo muestra que en los años 80s, la negociación y el diálogo no fueron condiciones para la construcción de acuerdos políticos.

Palabras clave

Negociación política / protesta social / organizaciones sociales / Costa Rica / crisis de la década de 1980

Abstract

The article analyses the negotiation strategies that the governments of Costa Rica used to confront social conflict during the 1980s; where negotiation and dialogue conditions were not ideal to create political agreements. This article illustrate the answers given to the claims of the syndicalism, the demonstrations due to the raise of electric tariffs, the answers given to the groups which were looking for housing solutions, and the peasants' organizations.

Key Words

Political negotiation / social protest / social organizations / Costa Rica / 1980's crisis

1 Agradezco la colaboración del asistente Esteban Sánchez Solano, así como las sugerencias y comentarios que me hiciera Ciska Raventós.

2 Socióloga. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: sindymora@gmail.com.

El estudio de la negociación política en la década de los años 80s

La protesta social fue una de las respuestas a la crisis económica de principios de los años 80s, en donde el aumento de los salarios, las medidas para paliar el alto costo de la vida y el desempleo, la solicitud de vivienda y la oposición a los recortes presupuestarios de instituciones públicas, en virtud de los compromisos adquiridos con organismos financieros internacionales, fueron las principales demandas expresadas por diversos actores sociales costarricenses.³ Las respuestas que distintas administraciones dieron a estas demandas se caracterizaron por la “indiferencia” y el “incumplimiento de las promesas”, lo que a largo plazo sólo potenció el conflicto social.⁴

La presente reflexión tiene como finalidad analizar las principales estrategias de negociación utilizadas en los años 80s, partiendo de que esta década constituyó un momento de explosión de la conflictividad social en un periodo de crisis, en donde diversos actores sociales expresaron su disconformidad con las políticas económicas, pero también con las formas en las que se atendieron sus demandas. Al formar parte de una investigación que busca analizar las formas de negociación después de ciclos de acción colectiva,⁵ la presente reflexión busca situar los legados históricos que subyacen a las formas de negociación para atender, enfrentar, desmovilizar, neutralizar o institucionalizar el conflicto social. ¿Qué caracterizó a las negociaciones para atender el conflicto en la década de los años 80s?, ¿qué formas adquirió la “indiferencia” y el “incumplimiento de promesas” en la negociación con diversos actores?, y finalmente, ¿cuáles fueron las estrategias de negociación utilizadas en estas coyunturas particulares? son las inquietudes que guían esta reflexión, analizando los principales conflictos de la Costa Rica del periodo que fueron las demandas del sindicalismo bananero, las movilizaciones por el alza de los servicios eléc-

3 CENAP, “Crisis enfilada a los trabajadores hacia una lucha que empieza con la protesta popular generalizada”. En: *Aportes*, 1981, Año 1, Nº 5, p.18; CENAP, “La crisis frente a los trabajadores. El tigre suelto y el burro amarrado”. En: *Aportes*, 1981, Año 1, Nº 6, p. 14; CENAP, “Vivienda digna o tugurio institucional”. En: *Aportes*, 1983, Año 3, Nº 14-15, p.15; Valverde, José Manuel y Lara, Silvia, “80 mil viviendas para quien?”. En: *Aportes*, 1986, Año 5, Nº 28, p.4. Rovira Mas, Jorge. Costa Rica en los años 80. 2ª ed. San José, Costa Rica: Editorial Porvenir, 1988.

4 CENAP. “Crisis enfilada a los trabajadores...”, op. cit. p.18.

5 Este trabajo forma parte del proyecto de investigación Ciclos de acción colectiva y procesos de negociación política. Análisis de las negociaciones de la huelga del Magisterio Nacional (1995), del Combo ICE (2000) y de las protestas contra Riteve (2004).

tricos, la solución al problema de la vivienda y las demandas de las organizaciones campesinas.

En la América Central del periodo fue común el uso como del término negociación sinónimo de diálogo. Con frecuencia, este vocablo fue acuñado en la expresión “diálogo-negociación”⁶, asumiendo que la negociación suponía el diálogo, en un contexto en el que éste recurso político fue necesario para darle una salida a los conflictos armados de la región. La mayor parte de la bibliografía en la que se recurre al término, la negociación aparece como requisito indispensable para la consecución de la paz, por lo que negociación, diálogo y paz constituyen una trilogía en la cual adquiere significado el concepto. Ello supuso que negociación se usara como sinónimo de democratización.⁷ Ya en el momento de la firma de Esquipulas II, “la idea de negociación

política se enmarca en la emisión de decretos de amnistía, la concertación del cese de fuego dentro del marco constitucional, el diálogo con los grupos desarmados de la oposición política interna o bien con aquellos que se hayan acogido a la amnistía y la adopción de medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que estén dispuestas a acogerse a ellas”,⁸ por lo que la negociación incluyó un camino jurídicamente resguardado para la consecución de la paz. Sólo en muy pocos documentos se dudó de la negociación como método para alcanzar la paz, considerándola como una fórmula de institucionalización del conflicto, frente a una alternativa efectiva para encontrar “verdaderas” soluciones al mismo.⁹

Pero si bien la negociación fue un instrumento para alcanzar la paz centroamericana, otra fue la finalidad cuando la negociación se aplicó como mecanismo para atender las demandas de actores colectivos organizados al interior de la sociedad costarricense. Así, para los años 80s este concepto evocó un significado distinto para una Costa Rica que carecía de un conflicto armado, pero que poseía diversos conflictos internos con una diversidad de actores. Frente a la multiplicidad de significados a los que evoca el término, entiendo por negociación la pluralidad de mecanismos

6 Al respecto se pueden consultar los artículos: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), “Proceso de diálogo-negociación entra en nueva etapa”. En: *Panorama Centroamericano - Reporte Político*, 1991, N° 56; Barrera, Bayron. “Centroamérica: Los caminos torcidos de la negociación”. En: *ACEN-SIAG Agencia Centroamericana de Noticias*, 1989, N° 139; Carranza, Julio. “El conflicto y la negociación en El Salvador”. En: *Cuadernos de Nuestra América*, 1990, volumen VII, N° 14; Aguilera, Gabriel. “La dinámica del diálogo-negociación en Nicaragua y El Salvador a partir de Esquipulas II”. En: *Relaciones Internacionales*, 1989, N° 27 y Galván, Guillermo. “Entre la destrucción y la negociación. Gestiones y propuestas para la búsqueda de la paz”. En: *Relaciones Internacionales*, 1989, N° 29, que entre otros textos, ilustran lo argumentado.

7 Álvarez, Alberto, “La democratización en Centroamérica”. En: *Cuadernos de Nuestra América*, 1989, volumen VI, N° 13, p.128.

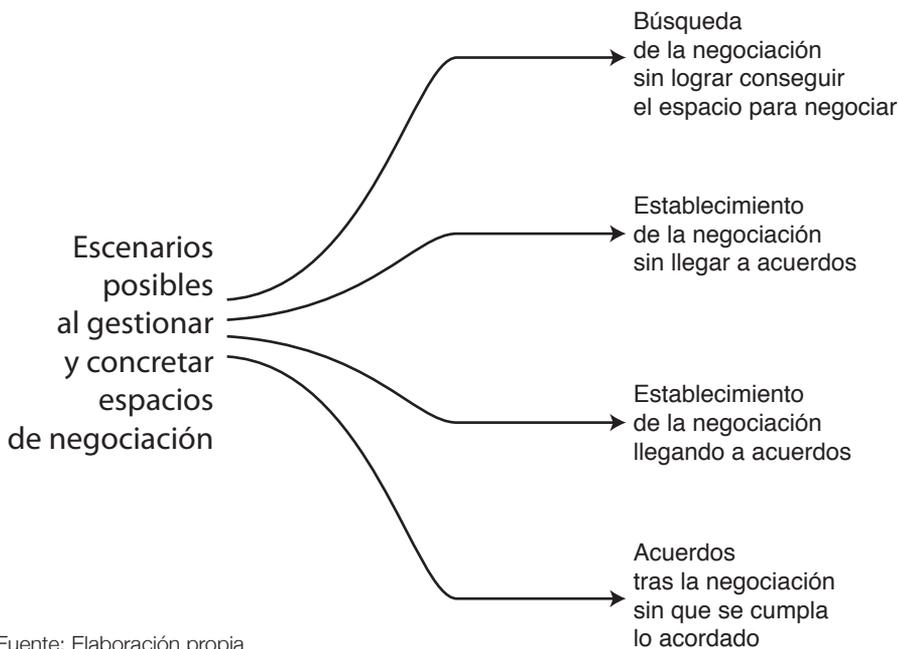
8 Barrera, *op. cit.*, p.4.

9 Instituto Histórico Centroamericano (IHCA). “Nuevo impulso. Hacia las negociaciones”. En: *Envío*, 1989, Año 8, número 92, pp.2-3.

que proporcionan intercambios entre grupos sociales con intereses diversos y diferentes cuotas de poder, a fin de construir acuerdos satisfactorio para ambos.¹⁰ Varios escenarios pueden visualizarse en relación con la negociación después de una protesta que son los presentados en el diagrama 1.

Cómo propiciar un espacio para la negociación depende de una serie de factores entre los que se puede señalar la forma en que las demandas son simbólicamente presentadas por los líderes de una organización particular, así como de la disponibilidad de recursos para establecer alianzas y construir apoyos -ya sea ampliando los apoyos a nivel de base o a nivel gubernamental-.¹¹ De acuerdo a la distinción entre movimientos de consenso y movimientos de conflicto de McCarthy y Wolfson, mientras que los primeros tienden a diversificar las redes de apoyo y su articulación con las estructuras estatales para buscar la satisfacción de sus demandas, los segundos tienen mayores dificultades para construir un espectro organizativo de apoyo al a sus demandas, debido a su conflictivo proceder político.

Diagrama 1. Tipos de negociación



Fuente: Elaboración propia

10 Colomer, Joseph María. "Negociación". En Giner, Salvador; Lamo de Espinosa, Emilio; Torres, Cristóbal (editores). *Diccionario de Sociología*. Madrid, Alianza Editorial, 2004, p.527.

11 McCarthy, John; Wolfson, Mark. "Consensus Movement, Conflict Movements and Cooptation of Civil and State Infrastructures". En: Morris Aldon; McClurg Mueller, Carol (editores). *Frontiers in Social Movement Theory*. Yale University, Yale University Press, 1992, p.276.

El desgaste en las negociaciones: la experiencia del sindicalismo bananero

A finales de los años 70s, las percepciones en cuanto a las posibilidades del sindicalismo para ver satisfechas sus demandas eran favorables en relación a sus limitaciones. El último estadio de la periodización sobre el movimiento obrero realizada por Manuel Rojas en 1978, situó a los sindicatos en un nuevo momento de la participación política. Si bien entre 1948 y 1970 el sindicalismo había experimentado una etapa de reflujo, en donde a pesar del aumento en el número de sindicatos públicos éstos se encontraron mayoritariamente desmovilizados por las consecuencias políticas del conflicto del 48,¹² entre 1970 y 1978 el sindicalismo costarricense experimentó un reavivamiento, convirtiendo a los sindicatos en actores de suma importancia en la conflictividad del momento.¹³

La alta conflictividad de las zonas bananeras, en especial de Pococí, Guácimo, Siquirres y Matina -en donde se realizaron el 82% de las 73 huel-

gas registradas entre 1979 y 1982-¹⁴ buscó el aumento de salarios, la firma y el cumplimiento de las convenciones colectivas, así como el respeto de las garantías sindicales.¹⁵ Sin embargo, su reducida atención se debió a una serie de factores organizativos, empresariales y políticos como (1) la innovación tecnológica que aumentó la productividad, (2) los cambios en la política de contratación y (3) el fortalecimiento de la alianza existente entre los productores bananeros y el Estado.¹⁶

De esta manera, y ante el recurso de la huelga, la estrategia de negociación de los empresarios conjugó la persecución, el despido de trabajadores sindicalizados y la elaboración de listas negras para impedir la recontractación de los extrabajadores sindicalizados, con una actitud de indiferencia y reducida respuesta a las demandas, lo que en la mesa de negociaciones se tradujo a un aumento significativo de la duración de las mismas.¹⁷

Debido a sus efectos desgastantes, la prolongación de las negociaciones obrero-patronales fue una de

12 Aguilar, Marielos. *Clase trabajadora y organización sindical en Costa Rica 1943-1971*. San Pedro: Editorial Porvenir, 1989, pp.71-73

13 Rojas, Manuel, "El desarrollo del movimiento obrero en Costa Rica: un intento de periodización", En: *Revista de Ciencias Sociales*, 1978, Nº 15 – 16, pp.26-28.

14 Zumbado, Iriabel. *“Algunos condicionantes de la crisis del Movimiento Sindical Bananero en la Región Atlántica Costarricense: Pococí, Guácimo, Siquirres y Matina. (1981-1986)”*, Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1990, p.111.

15 Aguilar, *op. cit.*, p.132; Zumbado, *op. cit.*, p.112.

16 Zumbado, *op. cit.*, p.67-71.

17 *Idem*, p.173.

las estrategias fundamentales utilizadas para minar al sindicalismo bananero. Entre ellas se puede distinguir la negociación por desgaste burocrático, que permitió extenuar a los trabajadores sindicalizados y a su organización en el proceso de negociación, y la negociación por desgaste de demandas, lo que condicionó “en un mismo tiempo a estar reivindicando básicamente lo mismo y mediante las mismas formas de lucha”.¹⁸

Fue a partir de 1982 cuando en la región Atlántica se empezó a observar la prolongación de las huelgas como un recurso de poder de los empresarios bananeros, estrategia que además del desgaste de los trabajadores, tuvo como resultado la transformación de las demandas en el transcurso de la huelga, siendo éstas cada vez más acotadas. Ejemplifican lo anterior las principales 4 huelgas realizadas en las fincas de la Banana Development Company (BANDECO), como muestra el cuadro 1, para cuyas negociaciones fue indispensable aumentar el número de días en huelga, sin que esto fuera correlato del éxito. Valga señalar que en la huelga de 1982, los trabajadores no vieron satisfecha su demanda –al respecto de la convención colectiva, siendo a partir de ese año cuando primó una “actitud cada vez más represiva por

parte de las empresas y el Estado especialmente durante los movimientos de lucha y la actitud intransigente en las negociaciones que hacían difícil el entendimiento”.¹⁹

Esta misma estrategia fue utilizada en la huelga del Pacífico Sur en 1984 protagonizada por los trabajadores de la Compañía Bananera de Costa Rica, afiliados a la Unión de Trabajadores de Golfito (UTG) y la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT). Esta huelga tuvo una duración de 72 días, después de los cuales y en medio de actos represivos que acabaron con la vida de dos trabajadores,²⁰ la compañía bananera decidió abandonar las plantaciones. La prolongación de la huelga de 1984, pese a que propició espacios de negociación que no se tradujeron en acuerdos, fue favorable a la Compañía. Esta se vio eximida de pagar salarios en un momento en el que había un descenso en la demanda internacional del banano. Posteriormente, tanto el fracaso de la huelga del 82 en el Atlántico, como la del 84 en el Pacífico Sur fueron usadas por la propaganda solidarista, para incitar el abandono del sindicalismo como forma de negociación colectiva, instituyendo las formas individualizadas de buscar el consenso, con la aparición del arreglo directo.

18 Rivera, Rolando. *El exobrero bananero en las organizaciones campesinas de la Región Atlántica de Costa Rica*. Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1990, p.95.

19 Zumbado, *op. cit.*, p.151.

20 Donato, Elisa; Rojas, Manuel, “La huelga bananera. Un punto bajo del sindicalismo”, En: *Aportes*, 1984, Año 4, N° 22, p.12.

Cuadro 1: Aumento en la duración de las huelgas para conseguir acuerdos tras la negociación. Principales huelgas realizadas en las fincas de Banana Development Company (BANDECO). 1979-1982.

Año	Duración	Número de trabajadores movilizados
1979	3 días	3600 trabajadores
1980	14 días	3600 trabajadores
1981	16 días	No se indica
1982	63 días	2500 trabajadores

Fuente: Elaboración a partir de Zumbado: 1990, 113-114

El solidarismo como estrategia económica, política e ideológica introducida en Costa Rica a finales de la década del cuarenta por el Lic. Alberto Martén, fue una respuesta para mediar el conflicto obrero-patronal y una alternativa al desarrollo del sindicalismo, el movimiento popular y la influencia del Partido Vanguardia Popular (PVP),²¹ que basado en el temor a la “lucha de clases”, se constituyó en el mecanismo oficial de los empresarios para evitar una “revolución social violenta”, eventualmente amparada en la expansión del comunismo.

Las asociaciones solidaristas funcionaron principalmente en empresas grandes, capaces de aportar el 5% de la cesantía, porcentaje al que se adicionaba un 5% ahorrado por el trabajador, dinero con el que se financiaron diversos proyectos, como la

compra de viviendas, electrodomésticos o instalaciones de canchas de fútbol, entre otros.²² Los beneficios materiales del solidarismo, se hicieron acompañar de creencias, en las cuales el trabajador aparecía como copropietario de la empresa; de manera que, evitar la confrontación obrero-patronal era una forma de cuidar la empresa que también le pertenecía al trabajador.²³

Si bien el solidarismo vivió momentos de declive, principalmente entre 1960 y 1970, éste experimentó un auge sin igual entre 1971 y 1981, expansión que coincidió con la crisis económica de los 80s y por ende, con el aumento de la conflictividad social. Viéndose cuestionada la “paz social”, el solidarismo se instauró como una estrategia para calmar los ánimos ante las demandas sindicales, cui-

21 Blanco, Gustavo y Navarro, Orlando. *El movimiento solidarista costarricense y la nueva estrategia de intervención de la burguesía en el movimiento laboral costarricense*. Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1982, pp.17-18.

22 Hernández, Gabriela, “Bananeros denuncian arreglos directos con la Standard”, En: *Aportes*, 1987, Año 7, N° 37, p.14.

23 *Idem*, p.310.

dándose de no recurrir a la represión física.²⁴

En este proceso, la Escuela Social Juan XXIII, instancia creada en 1963 y asociada a la Iglesia Católica jugó un papel determinante en la construcción de negociaciones armoniosas vinculadas al solidarismo. La suya fue una función educativa, mediadora y organizadora de los conflictos obrero-patronales, labor realizada mediante la apertura en 1972 de talleres de capacitación en cursos sobre la Doctrina Social Cristiana, orientándose posteriormente a los valores del movimiento solidarista, instrucción que fue recibida por al menos 4181 trabajadores agrícolas y manufactureros entre 1976 y 1981.²⁵ Según el principal representante del órgano eclesiástico, el Pbro Claudio Solano, en estas capacitaciones “los trabajadores estudian derecho laboral, relaciones humanas y aprenden a reclamar sus derechos y cumplir con sus deberes en un marco estrictamente cristiano”.²⁶

Su influencia en el sindicalismo bananero fue fundamental para entender su desplazamiento,²⁷ logrando la desmovilización de los trabajadores, así como negociaciones individuales

y armoniosas. Con el declive de las convenciones colectivas, se dio paso al arreglo directo que se convirtió en “un arreglo administrativo entre patronos y trabajadores”, desprovisto del carácter de ley y del respaldo sindical que tuvieron las convenciones colectivas, por lo que el control empresarial resultó más sencillo.²⁸ Sólo para citar un ejemplo de este rápido tránsito del arreglo colectivo al arreglo privado, para 1981 se firmaron un total de 22 convenciones colectivas en las zonas bananeras, mientras que sólo 4 fueron firmadas en 1982.²⁹

Por su parte, también el pentecostalismo -movimiento religioso que nació en Estados Unidos a principios del siglo XX destinado a atender las necesidades de migrantes y sectores empobrecidos,³⁰ de creciente influencia en la zona Atlántica del país entre los años 70s y 80s, tuvo su influencia en la neutralización del conflicto obrero-patronal. Debido a su énfasis conversiónista, los pentecostales fueron impulsados a la evangelización y el proselitismo, proceso vivido con gran auge, en las zonas de Pococí, Siquirres, Guácimo y Limón.³¹ Su aparición coincidió con el cuestionamiento de que el sindicato era un espacio seguro para la consecución y satis-

24 *Idem*, p.61.

25 *Idem*, p.174.

26 Solano, citado en Blanco y Navarro, *op. cit.*, p.178.

27 Blanco, Gustavo, “El dilema de la Iglesia ¿Solidarismo o Sindicalismo?”, En: *Aportes*, 1987, Año 7, N° 39, p.14.

28 Zumbado, *op. cit.*, p.214.

29 Rivera, *op. cit.*, p.114.

30 Rojas, Jorge Alberto. *La Vigencia del Mensaje Pentecostal en la Zona Atlántica Costarricense*, Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1989, p.95.

31 *Idem*, p.100.

facción de las demandas, dado que las nuevas formas de negociación practicadas con este actor, hicieron del sindicato y la huelga espacios de riesgo, dejando de asegurar la estabilidad laboral, y garantizando por el contrario, la pérdida del trabajo y en condiciones extremas, la represión.³²

Sin lugar a dudas, las características de la estrategia de negociación con los sindicatos bananeros fueron diferentes a las practicadas con los llamados sindicatos democráticos³³. La estrategia gubernamental residió en establecer relaciones de carácter clientelista con los sindicatos democráticos, frente a la persecución y represión de los sindicatos de izquierda.³⁴

32 *Idem*, p.51.

33 Los sindicatos democráticos sostienen que “para enfrentar la situación de crisis que vive el país, patronos y trabajadores y Gobierno deben unir sus fuerzas”, mientras que los sindicatos clasistas “sostienen que es en este tipo de situaciones en que se hace recaer sobre los trabajadores el mayor peso de la crisis”, por lo que sus estrategias de lucha son más radicales. Valverde, José Manuel; Trejos, María Eugenia, “El movimiento sindical ante el proceso de ajuste estructural”, En: *Aportes*, 1996, Año 4, N° 22, p.4.

34 Valverde y Trejos. “El movimiento sindical...”, *op. cit.*, p.7.

El incumplimiento de acuerdos: la huelga de pagos del servicio eléctrico de 1983

La crisis de principios de los 80s afectó significativamente a los sectores populares debido al recorte del presupuesto de las instituciones públicas y al aumento de los servicios públicos llevados a cabo por la Administración Monge Álvarez (1982-1986)³⁵. Fue en este contexto en el que se realizaron, desde finales de abril hasta el 10 de junio de 1983, una serie de manifestaciones de protesta que culminaron con la huelga de pagos de recibos de electricidad, en donde los grupos organizados de vecinos dejaron de pagar sus recibos de luz.

Esta protesta inició debido a que el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) aprobó un aumento en el servicio eléctrico del 11% que empezó a cobrarse en abril de 1982, acompañado de un aumento escalonado del 70% que rigió desde noviembre de 1982 hasta abril de 1983.³⁶ Después de varias manifestaciones de protesta, el 2 de mayo de 1983 se decretó

35 Alvarenga, Patricia. *De vecinos a ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica*. San Pedro, Editorial de la Universidad de Costa Rica y Editorial de la Universidad Nacional, 1995, p.219.

36 Alvarenga, Patricia. *De vecinos a ciudadanos... op. cit.*, p.222.

la huelga de pagos del servicio eléctrico, que si bien inició como una respuesta planteada por la Asociación de Desarrollo de Hatillo, pronto se convirtió en una protesta de carácter nacional.

En este periodo se pueden identificar dos negociaciones a fin de darle una solución al conflicto. La primera de ellas se realizó a inicios de mayo de 1983, en donde el gobierno entró en negociaciones con la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), confederación sindical asociada al Partido Liberación Nacional (PLN), con la cual se acordó una reducción de las tarifas que fue considerada risible por las asociaciones de vecinos. Este intento de institucionalizar el conflicto mediante el arreglo con una organización cercana al PLN fue una negociación fallida debido a que el resto de organizaciones involucradas en el movimiento, pronto desconocieron las negociaciones, así como plantearon la necesidad de revisar los sistemas de lectura de consumo de electricidad y el costo del servicio.³⁷ Fue por ello que esta negociación, lejos de aminorar el conflicto, potenció las protestas que se extendieron desde los barrios del sur de la capital, hasta diversas provincias como Heredia, Limón y Puntarenas.

El 9 de junio de 1983, el gobierno convocó a una nueva negociación debido a los bloqueos masivos que

se vivieron en todo el territorio nacional. En esta ocasión, si bien el gobierno aceptó la demanda de reducción de las tarifas eléctricas, desatendió otra serie de demandas planteadas, como lo fue la propuesta legislativa del Partido Vanguardia Popular (PVP) para que las tarifas eléctricas fueran competencia de la Asamblea Legislativa. Dos semanas después de esta negociación, los dirigentes del movimiento denunciaron el incumplimiento de los acuerdos, dado que no se redujo el monto de las tarifas eléctricas, diversas instancias se negaron a otorgar un año para el pago de los recibos de la luz atrasados y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) no había hecho entrega de las tarjetas de consumo de electricidad a sus abonados.³⁸

Esta experiencia muestra como una vez que se logró la negociación y se depusieron las diversas acciones colectivas de protesta, los grupos sociales anteriormente movilizadas tuvieron pocos instrumentos para vigilar el cumplimiento de los acuerdos. En esto incidió la imposibilidad de que las Asociaciones de Desarrollo y diversos grupos de vecinos desarrollaran un mayor nivel de organicidad y articulación en su actuar político, a fin de observar el cumplimiento de las demandas.³⁹ El incumplimiento de lo

³⁸ *Idem*, pp.256-257.

³⁹ Valverde, José Manuel; Trejos, María Eugenia, "Diez años de luchas urbanas en Costa Rica (1982-1992)". En: *Revista de Ciencias Sociales*, 1993, N° 61, p.11.

acordado se evidenció en la estrategia de la Administración Monge Álvarez de realizar una serie de aumentos paulatinos y de pequeña escala al servicio eléctrico, sin que la oposición de los grupos movilizados se hiciera presente. Así “por un lado se llegaba a un acuerdo con los dirigentes de los movimientos de protesta con el fin de superar la tensión social, por la vía de la desmovilización de las organizaciones populares y, por otro lado, una vez apaciguado el conflicto, el gobierno ejecutaba las decisiones y medidas de política económica que habían generado las protestas”.⁴⁰

Clientelismo e institucionalización: la experiencia de los frentes de vivienda

Si bien las Administraciones de Rodrigo Carazo (1978-1982) y Luis Alberto Monge (1982-1986) ensayaron el no diálogo y la represión como principales mecanismos para darle una salida a la protesta social, otras fueron las estrategias a las que recurrió la Administración Arias Sánchez (1986-1990). Justamente entre el periodo 82-84 las respuestas estatales a la protesta de los grupos pro-vivienda se caracterizaron por las tímidas

atenciones, la recurrencia a los desalojos y a la represión.⁴¹

Con el PVP disuelto y un sindicalismo reducido a su mínima expresión, Arias Sánchez tuvo que hacerle frente a los grupos organizados de lucha por una vivienda digna⁴², alrededor de cuyas demandas se agruparon distintos sectores que originaron los frentes de vivienda. De esta forma, surgió en 1980 la Coordinadora Nacional de Lucha por la Vivienda Digna, asociada al izquierdista Comité Patriótico Nacional (COPAN), en 1981 el Frente Democrático de la Vivienda (FDV) dirigido por Guido Granados, diputado y miembro del PLN, y en 1984 el Frente Costarricense de la Vivienda (FCV), producto de la división interna del FDV, por lo que también se asoció al PLN. Con el surgimiento de los frentes de vivienda se dio un cambio de estrategias en los procesos de negociación, pasando de un “enfrentamiento de las organizaciones con el Estado a una negociación y coordinación entre ambas”,⁴³ lo que

41 Valverde, José Manuel, Boris, Jean Pierre y Cristina, Araya, “Política económica, movimientos sociales y política social: 1980-1988”. En: *Contribuciones*, 1992, N° 14, p.5; CENAP, “Crisis enfila a los trabajadores...”, *op. cit.*, p.19.

42 Aunque habría que señalar que el problema es de más larga data, como lo muestra el texto de Manuel Argüello, titulado “Los más pobres en lucha”. Heredia, Editorial de la Universidad Nacional, 1981.

43 Molina, Eugenia. *Repercusiones político-organizativas del acuerdo político firmado entre los frentes de vivienda y el Estado durante la administración Arias Sánchez*. Tesis presentada para optar por el grado de Magíster Scientiae en Sociología. San Pedro, Universidad de

40 *Idem*, p.12.

dio origen a una nueva relación definida por el clientelismo.

Esta relación empezó a gestarse en la campaña electoral para las elecciones nacionales de 1986. Un año antes, se realizó en el Balcón Verde una reunión entre los frentes de vivienda y Oscar Arias, entonces candidato liberacionista, quien se comprometió a otorgar del dinero de su campaña 20 millones de colones en materiales para la construcción de viviendas, a cambio del respaldo electoral de los frentes.⁴⁴ Ante la negativa de la Procuraduría General de la República de invertir el dinero de la campaña en fines no prescritos para ello, en enero de 1986 Arias recurrió a los empresarios asociados al PLN, con cuyo apoyo logró hacer entrega de materiales de construcción para los frentes de vivienda, a cambio del respaldo electoral que contribuyó a su triunfo en 1986.

Una vez ganadas las elecciones fueron diversas las invasiones de propiedad realizadas por los frentes, lo que intensificó la presión social como efecto directo del establecimiento de relaciones clientelistas. Los frentes liberacionistas, rivales políticos entre sí, se lanzaron a la invasión de terrenos con la finalidad de asegurarse un lugar en los proyectos prometidos por la Administración Arias, a pesar de la

poca certeza de poder realizarlos⁴⁵. Esto llevó a los líderes de los frentes a firmar un acuerdo con el gobierno para darle tiempo a la Administración de encontrar una salida al problema de la vivienda, lo que representó una continuación de la relación establecida en campaña electoral.⁴⁶

Es por ello que en la Administración Arias Sánchez la negociación asumió la forma de control, recurriéndose a los siguientes mecanismos: (1) preadjudicación de viviendas como forma de control electoral, en donde el 76% de 2558 preadjudicaciones fueron hechas a grupos pertenecientes a los frentes, (2) incorporación de líderes en los programas de vivienda, quienes se encargaron del diagnóstico e identificación de asentamientos, ya fuera a través de la contratación de dirigentes -caso del FDV- o la adjudicación y financiamiento de proyectos a cargo de los dirigentes -caso de COPAN-, (3) coordinación y supervisión de los frentes, con lo que se logró contener la conflictividad social, se mantuvo a los dirigentes ocupados y se aprovechó su experiencia, (4) institucionalización de la confusión organizacional en cuanto a la rendición de cuentas, dada la dificultad de

45 El proyecto de las 80000 mil soluciones de vivienda fue una promesa de campaña electoral, que carecía de todo sustento económico, lo que se evidenció en los dos primeros años de la Administración Arias Sánchez (Molina, *op. cit.*, p.19). Sobre el escepticismo de la época en cuanto a las posibilidades de cumplir con dichas promesas ver Valverde y Lara. "80 mil viviendas para quien?", *op. cit.*

46 Molina, *op. cit.*, p.82.

Costa Rica, 1990, p.8.

44 *Idem*, p.71.

identificar quienes eran funcionarios estatales o dirigentes de los frentes, lo que potenció las rivalidades y la negociación separada de sus integrantes, (5) y finalmente, las reuniones adquirieron un carácter técnico, dado que las organizaciones terminaron trabajando para los representantes estatales.⁴⁷ e esta forma, mientras las respuestas dadas al sindicalismo bananero conjuraron el desgaste en las negociaciones con formas individualizadas de la negociación, la cooptación y la institucionalización del conflicto fue la práctica negociadora utilizada con los frentes de vivienda.

La respuesta tecnocrática: la experiencia de las organizaciones campesinas

Como ya se ha expuesto, la década de los 80s encontró al país sumido en una profunda crisis económica, crisis que fue acompañada por un proceso de ajuste estructural que complicó el escenario de la conflictividad social, debido al incremento en las luchas por la mejora de las condiciones de vida y por la oposición a la reforma del Estado costarricense.⁴⁸

El proceso de aprobación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) estuvo caracterizado por un alto tecnocratismo, y sus negociaciones fueron protagonizadas por un “equipo económico” conformado por un grupo de jerarcas de las instituciones económicas centralizadas. Este equipo, nombrado discrecionalmente por el Presidente de la República, conformó una institucionalidad altamente informal que funcionó como intermediara entre el gobierno y los organismos financieros internacionales, lo que potenció el establecimiento de negociaciones de carácter no público y con un alto distanciamiento en relación con la ciudadanía.

En este contexto, la negociación de la cuestión agraria se convirtió en una de las grandes dificultades de los gobiernos de la época, pero en particular del gobierno de Arias Sánchez, a quien “se le dificultó mucho más enfrentar el problema agrario que resolver los conflictos militares en el resto de Centroamérica, por lo cual obtuvo el Premio Nobel de la Paz en 1987”.⁴⁹ Esto, porque su gobierno tuvo mayores márgenes para manifestar su oposición a la guerra contra la Nicaragua Sandinista, pero no para oponerse a las políticas neoliberales de Washington, lo que le llevó a aceptar sus recomendaciones en materia económica, pero incrementó

47 *Idem*, pp.99-108.

48 Valverde, Jean Pierre y Araya, *op. cit.*, p.1.

49 Edelman, Marc. *Campesinos contra la globalización. Movimientos sociales rurales en Costa Rica*. San Pedro, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005, p.188.

las demandas del sector campesino por la lucha por la tierra, la defensa de la producción tradicional, la participación en nuevos espacios productivos y el fortalecimiento de su autonomía organizativa.⁵⁰

Las dificultades que existieron entre el gobierno y las organizaciones campesinas, especialmente en la Administración Arias, se hicieron evidentes ante la presencia de tres ministros de Agricultura, quienes fueron Alberto Esquivel Volio, Antonio Álvarez Desanti y José María Figueres Olsen. En el contexto de la aprobación de los PAE, estos ministros conjugaron una diversidad de mecanismos para relacionarse con el sector agrario como lo fueron el ocultamiento de información, la intransigencia para negociar y una discursividad tecnocrática, dejando excluidas de las negociaciones a las organizaciones campesinas.⁵¹

Sólo para ejemplificar, en 1987 las organizaciones campesinas enviaron una carta al presidente de la república, en donde “llamaron la atención sobre el trato y la forma de actuar del Ministro Álvarez Desanti. Se quejaban de que éste se había referido “a los dirigentes campesinos en términos ofensivos. Textualmente

ha llamado ‘tontos, ingenuos’ a los dirigentes y todo su estilo ha sido absolutamente irrespetuoso, ofensivo y prepotente”.⁵² Un año después, el desencuentro entre campesinos y el ministro fue mayor, ya que en la reunión organizada para dialogar con Álvarez Desanti, éste llegó cuatro horas tarde a la cita, por lo que los agricultores se negaron a recibirlo.⁵³ Algo similar ocurrió en la huelga de Santa Cruz de 1988, en donde después de marchas, bloqueos y la actuación de la Fuerza Pública, los dirigentes de la Asociación de Pequeños Productores del Pacífico Seco (ASPPAS) levantaron las medidas de presión, bajo la promesa de una negociación a realizarse en San José. Sin embargo, al llegar a la capital ningún funcionario público esperaba a los representantes campesinos.⁵⁴

Sin que existiera un patrón idéntico para enfrentar a las diversas organizaciones campesinas, en términos generales, se puede decir que el gobierno “desarrolló un modelo de negociación en el que combinó la represión, el diálogo, la atención selectiva de una demanda y la desatención total de otras”.⁵⁵ En este estilo se negociación, el criterio tecnocrático fue fundamental para la toma de decisio-

50 Román, Isabel. *Estilos de negociación política de las organizaciones campesinas en Costa Rica durante la década de los ochentas*. Tesis presentada para optar por el grado de Magister Scientiae en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1993, pp.102-103.

51 Edelman, Marc. *Campesinos contra la globalización...*, *op. cit.*, p.189.

52 *Idem*, p.191.

53 *Idem*, p.197.

54 Edelman, Marc. “La cultura política de una protesta campesina contra el ajuste estructural económico”. En: *Revista de Historia*. Nº 23, enero-junio, 1991, p.166.

55 Román, *op. cit.*, p.120.

nes que suponían la exclusión de los representantes campesinos. Edelman agregó a este recetario de la negociación “las concesiones menores, promesas vagas y un uso repentino –aunque por lo general, esporádico y moderado- de la represión”.⁵⁶

Al analizar las negociaciones con la Federación Sindical Agraria Nacional (FESIAN), la Unión de Pequeños y Medianos Productores Nacionales (UPANACIONAL) y la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA), Román encontró diferencias significativas en los estilos de negociación. Mientras que con la FESIAN el gobierno desarrolló un estilo clientelista, debido a la vinculación y relaciones cercanas de sus integrantes con el PLN, con los representantes de UPANACIONAL desarrolló una estrategia legalista, en quienes primó la idea de sugerir procedimientos legales para alcanzar determinadas metas⁵⁷. Por su parte, con UPAGRA se construyó una relación de constante conflicto, debido a los instrumentos de lucha utilizados –bloqueos, marchas y toma de edificios-, a la presencia de un número significativo de extrabajadores bananeros en la organización y al apoyo que UPAGRA

tuvo de parte del Movimiento Revolucionario de los Trabajadores (MRT), vinculado a la izquierda.⁵⁸ Así como las medidas de presión fueron un elemento indispensable, sin el cual el gobierno no hubiera accedido a la negociación, un aspecto común a las tres negociaciones analizadas por Román fue la demora y la prolongación para desgastar a las organizaciones, sin que se consiguiera acuerdo alguno después de la negociación,⁵⁹ algo que también fue practicado en las formas de negociación con el sindicalismo bananero.

Abriendo preguntas: la negociación como problema de investigación

Al analizar las formas de negociación se ha buscado responder al interrogante de cómo atendió, enfrentó y negoció sus conflictos la sociedad costarricense en los años 80s. Una forma de negociar fue la practicada con los representantes del sindicalismo bananero, en donde la demora en las negociaciones, la neutralización del conflicto mediante la inserción del solidarismo y el pentecostalismo y el arreglo directo se impusieron sobre las formas colectivas de construir arreglos. Las negociaciones y

56 Edelman. “La cultura política...”, *op. cit.*, p.177.

57 Al ser Cartago una de las provincias más conservadoras y devotas al catolicismo, los representantes gubernamentales tenían más disposición a negociar con los miembros de UPANACIONAL, lo que no sucedió con las organizaciones más militantes. Edelman, *Campesinos contra la globalización...*, *op. cit.*, p.173.

58 Román, *op. cit.*, pp.162-187.

59 *Idem*, p.179.

el incumplimiento de los acuerdos relacionados con el aumento de las tarifas eléctricas fueron las estrategias utilizadas con las Asociaciones de Desarrollo y los grupos de vecinos en 1983. Cooptación, clientelismo e institucionalización del conflicto fue la estrategia utilizada con los frentes de vivienda, mientras que con las organizaciones campesinas, la intransigencia, las relaciones tecnocráticas y las negociaciones desgastantes fueron los mecanismos utilizados en la mesa de negociaciones.

Siguiendo a McCarthy y Wolfson, en las negociaciones tuvieron más posibilidades de concretar acuerdos quienes construyeron más apoyos, vinculándose a las redes del Partido Liberación Nacional (PLN), quienes además, plantearon sus demandas desde una vía “más institucionalizada”, sin recurrir “en exceso” a la utilización de mecanismos de presión considerados “violentos”. Sin lugar a dudas, esta se convirtió en una de las contradicciones fundamentales de los procesos de negociación de la década, ya que a pesar de la preferencia por la vía institucionalizada, fue imposible llamar la atención del gobierno, sin recurrir a los mecanismos de presión.

Así, valorando las formas de negociación, el carácter clientelista fue el que ofreció mayores posibilidades de alcanzar las reivindicaciones, aunque esto significara la desmovilización de los grupos sociales. No obstante,

si bien este tipo de negociaciones permitieron el establecimiento de relaciones más cercanas entre los representantes gubernamentales y de las organizaciones, a largo plazo, las segundas se vieron minadas debido a la fragilidad de los compromisos políticos adquiridos con organizaciones más poderosas como el PLN, lo que les restó autonomía y capacidad de proposición, llevándolas a aceptar los arreglos convenientes al partido.

El análisis de estos conflictos permite concluir que la participación en las negociaciones no siempre fue un paso previo en el camino de la atención a la demanda, esto porque la desmovilización, la neutralización o la institucionalización del conflicto fueron algunos de los resultados que estas dinámicas buscaron propiciar. Es por ello, que a diferencia de lo planteado en el contexto de los conflictos armados centroamericanos en donde el término negociación fue acuñado en el binomio “diálogo-negociación”, para el contexto costarricense dicho concepto tuvo significativas mediaciones. Esta reflexión muestra como en algunas coyunturas, la negociación se opuso al diálogo para construir alternativas a los conflictos del periodo, visualizando un miedo a la confrontación y al desencuentro.

Considerando lo anterior, algunas preguntas que pueden orientar nuevas reflexiones sobre la construcción de arreglos negociados serían las siguientes: ¿qué del miedo a “la lucha

de clases”, o del miedo a una solución violenta de los conflictos ha operado en las formas de negociación, no sólo en la década de los 80s, sino en las dinámicas políticas de los años siguientes?, ¿es posible encontrar estas estrategias de negociación en nuevas coyunturas de conflictividad social?, y finalmente, ¿ha sido el miedo a la confrontación lo que impide la constitución de mecanismos efectivos de la negociación?

Bibliografía

- Aguilar, Marielos: 1989. Clase trabajadora y organización sindical en Costa Rica 1943-1971. San Pedro: Editorial Porvenir.
- Aguilera, Gabriel, “La dinámica del diálogo-negociación en Nicaragua y El Salvador a partir de Esquipulas II”, En: Relaciones Internacionales, 1989, Nº 27.
- Alvarenga, Patricia: 2005 De vecinos a ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica. San Pedro, Editorial de la Universidad de Costa Rica y Editorial de la Universidad Nacional.
- Álvarez, Alberto, “La democratización en Centroamérica”, En: Cuadernos de Nuestra América, 1989, volumen VI, Nº 13.
- Argüello, Manuel: 1981 Los más pobres en lucha. Heredia, Editorial de la Universidad Nacional.
- Bayron, Barrera, “Centroamérica: Los caminos torcidos de la negociación”, En ACEN-SIAG Agencia Centroamericana de Noticias, 1989, Nº 139.
- Blanco, Gustavo y Navarro, Orlando, “El movimiento solidarista costarricense y la nueva estrategia de intervención de la burguesía en el movimiento laboral costarricense”, Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1982.
- Blanco, Gustavo, “El dilema de la Iglesia ¿Solidarismo o Sindicalismo?”, En: Aportes, 1987, Año 7, Nº 39.
- Blanco, Gustavo, “El solidarismo y los padrinos poderosos”, En: Aportes, 1986, Año 6, Nº 30-31.
- Carranza, Julio, “El conflicto y la negociación en El Salvador”, En: Cuadernos de Nuestra América, 1990, volumen VII, Nº 14.
- CENAP ₁, “U.T.G: “La huelga hizo más fuerte a los bananeros?””, En: Aportes, 1981, Año 1, Nº 4.
- CENAP ₂, “Crisis enfila a los trabajadores hacia una lucha que empieza con la protesta popular gene-

- ralizada”, En: Aportes, 1981, Año 1, N° 5.
- CENAP₃, “La crisis frente a los trabajadores. El tigre suelto y el burro amarrado”, En: Aportes, 1981, Año 1, N° 6.
- CENAP, “Vivienda digna o tugurio institucional”, En: Aportes, 1983, Año 3, N° 14-15.
- Colomer, Joseph María, 2004, “Negociación”, En Giner, Salvador; Lamo de Espinosa, Emilio; Torres, Cristóbal (editores), Diccionario de Sociología. Madrid, Alianza Editorial.
- Donato, Elisa; Rojas, Manuel. “La huelga bananera. Un punto bajo del sindicalismo”, En: Aportes, 1984, Año 4, N° 22.
- Edelman, Marc, 1991, “La cultura política de una protesta campesina contra el ajuste estructural económico”. En: Revista de Historia. N° 23, enero-junio.
- Edelman, Marc, Campesinos contra la globalización. Movimientos sociales rurales en Costa Rica, San Pedro, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.
- Galván, Guillermo, “Entre la destrucción y la negociación. Gestiones y propuestas para la búsqueda de la paz”, En: Relaciones Internacionales, 1989, N° 29.
- Hernández, Gabriela, “Bananeros denuncian arreglos directos con la Standard”, En: Aportes, 1987, Año 7, N° 37.
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), “Proceso de diálogo-negociación entra en nueva etapa”, En: Panorama Centroamericano - Reporte Político, 1991, N° 56.
- Instituto Histórico Centroamericano (IHCA), “Nuevo impulso. Hacia las negociaciones”, En: Envío, 1989, Año 8, número 92.
- McCarthy, John; Wolfson, Mark: 1992 “Consensus Movement, Conflict Movements and Cooptation of Civil and State Infrastructures”. En: Morris Aldon; McClurg Mueller, Carol (editores), *Frontiers in Social Movement Theory*. Yale University, Yale University Press.
- Molina, Eugenia, “Repercusiones político-organizativas del acuerdo político firmado entre los frentes de vivienda y el Estado durante la administración Arias Sánchez”, Tesis presentada para optar por el grado de Magister Scientiae en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1990.
- Raventós, Ciska, “De la imposición de los organismos internacionales al “ajuste a la tica”. Nacionalización de las políticas de ajuste en Costa Rica en la década de los años

- ochenta”, En: Revista de Ciencias Sociales, 1997, N° 76.
- Rivera, Rolando, “El exobrero bananero en las organizaciones campesinas de la Región Atlántica de Costa Rica”, Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1990.
- Rojas, Jorge Alberto, “La Vigencia del Mensaje Pentecostal en la Zona Atlántica Costarricense”, Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1989.
- Rojas, Manuel, “El desarrollo del movimiento obrero en Costa Rica: un intento de periodización”, En: Revista de Ciencias Sociales, 1978, N° 15 - 16.
- Román, Isabel, “Estilos de negociación política de las organizaciones campesinas en Costa Rica durante la década de los ochentas”, Tesis presentada para optar por el grado de Magíster Scientae en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1993.
- Rovira Mas, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. 2ª ed. San José, Costa Rica: Editorial Porvenir, 1988.
- Valverde, José Manuel, Boris, Jean Pierre y Cristina, Araya, “Política económica, movimientos sociales y política social: 1980-1988” En: Contribuciones, 1992, N° 14.
- Valverde, José Manuel; Lara; Silvia, “80 mil viviendas para quien?”, En: Aportes, 1986, Año 5, N° 28.
- Valverde, José Manuel; Trejos, María Eugenia, “Diez años de luchas urbanas en Costa Rica (1982-1992)”. En: Revista de Ciencias Sociales, 1993, N° 61.
- Valverde, José Manuel; Trejos, María Eugenia, “El movimiento sindical ante el proceso de ajuste estructural”, En: Aportes, 1996, Año 4, N° 22.
- Zumbado, Iriabel, “Algunos condicionantes de la crisis del Movimiento Sindical Bananero en la Región Atlántica Costarricense: Poci, Guácimo, Siquirres y Matina. (1981-1986)”, Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Sociología, San Pedro, Universidad de Costa Rica, 1990.