

## *ESTADO, NEOLIBERALISMO Y EMPRESARIOS EN COSTA RICA: LA COYUNTURA DEL TLC<sup>1</sup>*

## *STATE, NEOLIBERALISM AND BUSINESS IN COSTA RICA: THE CAFTA CONJUNCTURE*

Esteban Arias Chavarría\*

### RESUMEN

El presente trabajo se concentra en las relaciones entre la élite empresarial costarricense agrupada en la cúpula empresarial y las élites estatales durante la coyuntura del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, entre el periodo 2002-2007. Para ello se llevó a cabo un análisis de coyuntura sustentado en recursos documentales y el testimonio de testigos clave. El artículo da cuenta de un proceso social que articuló tensiones sociopolíticas significativas ligadas a la estrategia de acumulación neoliberal y de la correspondencia de intereses entre las élites empresariales y estatales, así como de sus diferencias en torno al manejo del conflicto social de este periodo.

*PALABRAS CLAVE:* NEOLIBERALISMO \* ESTADO \* ÉLITE \* EMPRESAS \* LIBRE COMERCIO

### ABSTRACT

This paper focuses on the relations between the business elite grouped in the main Costa Rican business association and the state elite during the CAFTA political juncture, 2002-2007. It employs the conjuncture analysis supported on documentary resources and testimonies of key witnesses. This was a social process that articulated significant sociopolitical tensions linked to the neoliberal accumulation strategy and the correlation between the interest of the business and the political elites, as well as their differences regarding the control of the social conflict in this period.

*KEYWORDS:* NEOLIBERALISM \* STATE \* ELITE \* ENTERPRISES \* FREE TRADE

---

1 El artículo presenta los principales resultados de la tesis del autor presentada en la Maestría Centroamericana en Sociología de la Universidad de Costa Rica, titulada “Las relaciones entre las élites estatales costarricenses y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) en el contexto del TLC con Estados Unidos, 2002-2007”.

\* Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica.  
arias.luis1988@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se concentra en las relaciones entre la élite empresarial costarricense agrupada en la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, y las élites estatales durante la coyuntura del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, entre los años 2002-2007. Este fue un proceso social que acumuló importantes tensiones sociopolíticas ligadas a la estrategia de acumulación neoliberal. Para llevar a cabo dicho análisis se ha tomado como fundamento la teoría crítica del Estado. A partir de la forma política del capitalismo emerge un Estado de clase, que posibilita las interacciones tensionadas entre agentes empresariales y políticos en función de una determinada estrategia de acumulación, ya sea para reforzarla o para introducir cambios en ella, a la vez que administra el conflicto social general de clase (Jessop, 1990).

Además, el trabajo formaliza el análisis de coyuntura como una estrategia de investigación válida para el estudio de tiempos sociales cortos en los que se condensan y articulan relaciones de fuerza entre agentes sociales, y suceden conflictos y contradicciones sociales que generan rupturas o profundizan tendencias socio-históricas. Dicha investigación comprendió la implementación de diversas técnicas de investigación, principalmente la revisión documental de diversas fuentes de cada periodo estudiado. A ello se aunó la realización de entrevistas abiertas con guías de contacto a agentes que atestiguaron el proceso dentro de los escenarios políticos.

### ESTADO: ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN Y ÉLITES

La capacidad empresarial para influir en la política está dada por las relaciones sociales e instituciones que aseguran su posición privilegiada (Barrow, 1993). Esa posición emerge a partir de la relación capital-trabajo. Esta relación históricamente contingente de explotación y dominación, requiere que se diferencie una forma social (un conjunto de percepciones y prácticas) específica y con relativa autonomía para el campo político-estatal (Hirsch, 2007).

En ese proceso, la forma estatal aparece como un poder impersonal y neutral frente al conflicto social de base, se abstrae y fetichiza como un objeto externo a esas relaciones (Holloway, 1993). Esta forma estatal se condensa materialmente en instituciones y aparatos que adoptan su propia estabilidad, incluso en contradicción entre sí (Hirsch, 2007; Poulantzas, 2007).

De esta manera irrumpe la dialéctica de separación/vinculación entre Estado y Sociedad, que implica que tras su separación, el Estado se vincula selectivamente con el conflicto social, es decir, para administrarlo de manera que viabilice la valorización de capital y el conjunto de temas extraeconómicos con su propia autonomía (Jessop, 2009). Los múltiples mecanismos para gestionar el antagonismo social se mueven entre la integración sistémica (negociación tripartita) o la exclusión y la represión directa de grupos que amenacen la reproducción del orden social. La forma estatal y la gestión del antagonismo social también envuelve el sometimiento de los capitalistas individuales al proceso de la deliberación política. Aunque el interés general es la maximización de ganancias, la clase empresarial está desunida a lo interno por la competencia económica (Jessop, 1990; Therborn, 1979). La competencia entre capitales individuales, sectores o fracciones de capital se traduce dentro del Estado en la definición o cambios en una estrategia de acumulación impulsados por sus élites empresariales y políticas.

De acuerdo con Jessop (1990), una estrategia de acumulación “define un modo específico de crecimiento económico [acumulación] (...) que delinea una estrategia general para su realización. Para tener éxito, la estrategia debe unificar los distintos momentos de la circulación de capital bajo la hegemonía de una fracción” (pp. 198-199). Cuando la estrategia es aceptada, no solo a lo interno del bloque dominante, sino por las clases subordinadas, pasa a ser un proyecto hegemónico mediado por la forma política fetichizada. Por eso, tal como señala Wetherly (2005), “una estrategia de acumulación envuelve siempre, y quizás principalmente, un programa de acción estatal” (p. 62). Esta acción estatal se canaliza a través de las

élites empresariales y élites estatales, las cuales se mueven dentro de los espacios previstos del escenario político.

Es importante tener en cuenta la distinción analítico-conceptual entre fracciones de capital, élites empresariales y élites estatales. Una fracción de clase se define en un ámbito particular y con relativa autonomía de la circulación y acumulación de capital (Poulantzas, 2007). Las élites hacen referencia a una minoría de individuos en posiciones estructuralmente influyentes dentro de estructuras de poder (Mills, 2013). Pueden ser en grandes empresas individuales, a través de acciones colectivas (cámaras) empresariales o centros de pensamiento, en el caso de la élite empresarial. La élite estatal refiere a quienes ocupan puestos de dirección política dentro del Estado, que en el caso de esta investigación, se privilegió a la élite electiva parlamentaria y ministerial (Miliband, 1969). De acuerdo con Bottomore (1993) y con Codato y Perissinoto (2010), las élites tienen un rol agencial, es decir, de representación y reproducción política de intereses de la clase capitalista y sus diversos sectores internos. Se mueven dentro de los límites de la autonomía estatal y de las estrategias de acumulación para darles forma a través de proyectos específicos (Jessop, 1990).

En el caso de las asociaciones empresariales, son agentes que representan intereses de clase y fracciones, por eso pueden estar enfrentadas entre sí. Su influencia se ha consolidado en el diseño de políticas relativas a la estrategia de acumulación y colonizan con facilidad las instituciones del sistema estatal para tales efectos (Acuña, 1995; Bull, 2008). Frecuentemente, los vínculos entre los agentes estatales (élite estatal) y los agentes empresariales (élite empresarial) adquieren la forma de una red social o redes de planificación de políticas (*policy-planning networks*) (Domhoff, 2006; Bull, 2008). De esta forma, las élites facilitan la interlocución entre representantes de fracciones y la materialización de proyectos políticos (Wetherly, 2005).

Por otro lado, la dimensión internacional juega un papel preponderante en la definición de políticas, sus instituciones y, en general, su forma estatal y el rol que juega en la reproducción de

la acumulación en el plano local (Evers, 1989; Sonntag, 1988). Las fuerzas externas entran en procesos —frecuentemente poco armoniosos— con élites y fracciones locales para que se materialice la dependencia económica y política en proyectos específicos. Normalmente, esto produce altos niveles de conflictividad entre clases, movimientos sociales, e incluso, las fracciones locales de capital (Evers, 1989). Con ello se dificultan las capacidades de integración funcional del conflicto a través del Estado y de normativizar el interés general del capital al conjunto social.

En esta línea, las relaciones comerciales y sus diferentes mecanismos como los tratados de libre comercio, aseguran e institucionalizan ese desarrollo de la dependencia. Esto permite considerar los tratados de libre comercio como tratados asimétricos, en el que la parte dominante asume una posición de ‘creador de las reglas’ en función de esas relaciones desiguales de poder (Spalding, 2014; Saguier y Tussie, 2011).

#### NEOLIBERALISMO EN COSTA RICA Y TLC

El predominio de las tesis neoliberales en la formación costarricense se dio luego de la crisis culminante de la estrategia desarrollista, a inicios de 1980<sup>2</sup>. La crisis conllevó el deterioro de los indicadores económicos y sociales del país. En concordancia con los cambios impulsados desde los Organismos Financieros Internacionales (OFIS) y el decálogo de Washington, se impuso una interpretación neoliberal de la crisis desarrollista apoyada por empresarios e intelectuales locales (Garnier, 1987). Desde entonces y hasta los años previos a la coyuntura del TLC, la dirección política de la estrategia de acumulación neoliberal ha pasado por diversos momentos.

2 Con el advenimiento del neoliberalismo como la estrategia de acumulación dominante en la actualidad, que conlleva un programa de desregulación económica, el sector exógeno-comercial de las economías periféricas se ha liberado del esfuerzo industrializador hacia adentro del periodo desarrollista. Por eso, el neoliberalismo ha profundizado la dependencia económica y dominación política (Ayala, 2016).

El primero de ellos se extiende desde la administración de Alberto Monge (1982-1986) hasta mediados de la siguiente década. Los OFIs asumieron un peso significativo en la definición concreta del norte a seguir y las reformas a implementar, a través de los Programas de Ajuste Estructural (Spalding, 2014). El papel de las fracciones locales fue menor, pero no ausente<sup>3</sup>. Por ejemplo, la cúpula empresarial organizada en la UCCAEP tuvo un rol importante a la hora de seleccionar nuevos miembros de élite ministerial del gobierno afines a las transformaciones (Mesa, 1998; Arias, 2017). Esto apoyó la emergencia de un grupo de intelectuales o tecnócratas, que se encargaron de representar esos intereses foráneos dentro del poder ejecutivo y traducirlos en proyectos específicos de política pública (Blanco, 2010; Robinson, 2010).

La colonización de instituciones por parte de tecnócratas promovida tanto por los OFIS como por los empresarios locales, ha constituido un importante mecanismo de control dentro del Estado, junto con la representación empresarial directa en algunos ministerios (Blanco, 2010). A ello se le suman las acciones empresariales externas para presionar a la élite estatal, tanto con financiamiento a partidos políticos como las cámaras empresariales, que gradualmente adquirieron mayor relevancia en la trayectoria política del neoliberalismo costarricense. Esto configuró la dualidad instrumental como dispositivo empresarial, es decir, mecanismos externos e internos que dieron forma a la representación de los intereses de la nueva estrategia de acumulación y moldearon la toma de decisiones. Además, se configuró el bipartidismo en el sistema de partidos que facilitó la convergencia ideológica en torno a los cambios legales, sin eliminar la competencia electoral.

3 La necesidad de los OFIS de implementar gradualmente las transformaciones para mantener la estabilidad nacional frente a los conflictos centroamericanos, dio un importante margen de negociación a las fracciones y élites nacionales, lo cual también explica el carácter híbrido de la estrategia neoliberal en Costa Rica (Sojo, 1995; Robinson, 2010). Los empresarios nacionales pudieron mantener privilegios y ayudas estatales para sus tareas de reconversión productiva.

Ello se dio paralelo a la introducción de una nueva lógica de gestión del conflicto social. La integración sistémica de los sectores explotados pasó a un segundo plano. Se privilegió la exclusión de los grupos representativos de la clase trabajadora y otros sectores sociales de las decisiones políticas más importantes (Franco y Sojo, 1992).

Un segundo momento de dirección política previo a la coyuntura, refiere a un mayor protagonismo de las fracciones locales en la reproducción de la estrategia de acumulación y la dirección política de la misma, con la vigilancia de los OFIS y agentes internacionales (Spalding, 2014)<sup>4</sup>. Una expresión importante que ejemplifica esto fue el Pacto Rodríguez-Yankelewitz a finales del año 1998 (Mesa, 1998). El entonces presidente Rodríguez firmó un acuerdo con la UCCAEP, cuyo líder era el empresario Samuel Yankelewitz. El documento, llamado *Perspectiva Empresarial del Estado Costarricense del Siglo XXI*, sintetizó la guía que los empresarios impulsarían en los próximos años (Mesa, 1998).

Por otro lado, han habido fracciones que han visto su posición amenazada, llamadas comúnmente “perdedoras”, en referencia a aquellas dedicadas a la producción local y al sector primario. Ellas han ofrecido resistencia, pero la oposición mayoritariamente ha venido de la población trabajadora y sectores populares. Entre los años de 1998 y 2004, los proyectos privatizadores y el deterioro de los servicios públicos fueron activadores de protestas sociales con tendencia al aumento (Mora, 2007). De tal forma que el contexto previo a la coyuntura del TLC estaba signado por el conflicto social, cuyo antecedente inmediato fue el Combo del ICE en el año 2000. En este escenario, se condensó el malestar contra las reformas neoliberales.

Pero los grupos dominantes exigían cumplir con reformas neoliberales pendientes, criticaban la lentitud de su aprobación

4 Esto sucede por la consolidación de la estrategia de acumulación neoliberal a lo interno del bloque en el poder y sus principales fracciones, ahora más transnacionalizadas y con nuevas élites exportadoras y comerciales, financieras y nuevas corporaciones transnacionales en la formación económica costarricense (Robinson, 2010).

por parte de los políticos. Desde los medios empresariales de comunicación —*La Nación*, principalmente— se pregonoó un líder fuerte para que cumpliera esas tareas (Solís, 2008). Por el contrario, Abel Pacheco ganó las elecciones del 2002, sin tener la confianza de los grupos dominantes. Por eso, hubo presión para que incorporara agentes de control empresarial a los cuales se les llamó “el equipo económico”. Este grupo de tecnócratas vigiló las decisiones del presidente Pacheco y fundamentalmente, las negociaciones del TLC, para evitar cualquier decisión al margen de las fracciones dirigentes (Toledo, ex ministro de la presidencia, comunicación personal, 2016). Ello más bien contribuyó a que el conflicto social y las tensiones políticas se agudizaran durante la coyuntura y generara incertidumbre para los sectores en el poder. Sin embargo, con la mediación de este proceso y el proyecto comercial, se posibilitó el surgimiento de un nuevo momento en la gestión política de la estrategia de acumulación.

#### LA COYUNTURA DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS: LA NECESIDAD DE LEGITIMACIÓN

Ante el retroceso en las negociaciones del ALCA, el gobierno de Bush decidió negociar tratados bilaterales para avanzar hacia la homogenización de normas comerciales y de inversión que agilizaran las negociaciones regionales (Spalding, 2014). Desde el plano local, de acuerdo con el ex ministro de comercio Alberto Trejos, el TLC con EEUU “culmina, es además una manera, un mapa para culminar el proceso de apertura económica en Costa Rica” (citado en el Acta de la Comisión de Asuntos Internacionales nro. 44, 2006, p. 56). Según sus defensores, de esta manera se lograría alcanzar la seguridad jurídica con el principal socio comercial del país y el aumento de las inversiones. Tras varias reuniones de exploración, George Bush (2002) anunció su interés en negociar el TLC con la región centroamericana en enero de 2002, con el fin de “fortalecer los vínculos económicos que ya tenemos con estas naciones, reforzar su progreso hacia la reforma económica, política y social” (p. 80). Este anuncio constituye en punto nodal de la coyuntura como tal, ya que se documentan las reacciones de las élites estudiadas.

A partir de ese momento, sucedieron los cuatro periodos en que se ha dividido la coyuntura.

#### 1) PERIODO DE CONSULTAS Y NEGOCIACIONES

En este marco, los empresarios costarricenses asociados en la UCCAEP decidieron crear un comité CONCAUSA<sup>5</sup>. El CONCAUSA, dirigido por el reconocido empresario y expresidente de la UCCAEP, Marco Vinicio Ruiz, trató de articular intereses de distintos sectores empresariales, tanto cámaras empresariales como empresas individuales (Ruiz y Solano, 2004). Su primera tarea en este periodo fue incidir en el proceso de consultas sobre acceso a mercados y temas normativos para la construcción del documento de posición nacional. Por su parte, el COMEX inició sus preparaciones para las consultas, que tuvieron lugar a partir de octubre de 2002.

Hay que señalar el rol protagónico de la UCCAEP en influir en la construcción de la posición nacional antes y durante las consultas. En primer lugar, a raíz del Pacto Rodríguez-Yankelewitz, se creó el Consejo Consultivo de Comercio Exterior, que agrupa tanto a la UCCAEP como a sus principales asociadas<sup>6</sup>. Según COMEX (2003b), el Consejo Consultivo fue uno de los mecanismos centrales de las consultas para el TLC con EEUU<sup>7</sup>. Al contrastar los objetivos planteados por el COMEX y los de CONCAUSA, solo hubo una diferencia en torno a la privatización

5 Tras el anuncio de Bush, las cúpulas empresariales centroamericanas organizadas en FEDEPRICAP —entre ellas la UCCAEP— decidieron crear el Comité Empresarial Centroamericano (CECA), para armonizar intereses regionales e incidir en el proceso de negociación. La creación de CONCAUSA estuvo ligada a la creación del CECA (Bull, 2012).

6 Por ejemplo, la Cámara de Comercio, la Cámara de Industrias y la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras. También se encuentran la Cámara de Exportadores (CADEXCO) y la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (UPANACIONAL).

7 Además, el documento de la Posición Nacional (COMEX, 2003b) singulariza el aporte del “sector empresarial y productivo costarricense, a través de la posición expresada por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada —UCCAEP—, en nombre de 50 organizaciones productivas y empresariales del país afiliadas” (p. 7).

de las telecomunicaciones y seguros (ver COMEX, 2003a; Bruce, 2004; Ruiz, 2004). Esto último fue descartado por Abel Pacheco desde su campaña electoral y, como presidente, insistió al equipo negociador<sup>8</sup> costarricense no incluirlo en la agenda (Toledo, exministro de la presidencia, comunicación personal, 2016).

Las rondas de negociación iniciaron en enero de 2003. El peso estadounidense como creador de las reglas fue considerable en todo el proceso. Primero, como “mano visible del mercado”, al pagar parte de los gastos logísticos de las personas negociadoras antes y durante las negociaciones, así como foros informativos para las personas empresarias en torno al texto base (USAID, 2005; Spalding, 2014)<sup>9</sup>. Segundo, el equipo negociador estadounidense impuso el texto base de las negociaciones. Las personas negociadoras centroamericanas pretendían que fuera el TLC entre Costa Rica y Canadá, pero EEUU decidió que fuera su TLC con Chile, desconocido hasta entonces<sup>10</sup>. En tercer lugar, el equipo negociador estadounidense asumió una posición inflexible en la mayoría de temas sensibles, como apertura de mercados y normas de origen del área agrícola, textil, azúcar, lácteos, entre otros. No fue sino hasta la sexta

ronda que aceptó diferentes canastas de desgravación agrícola<sup>11</sup>. En este tercer aspecto, fue relevante la negociación en telecomunicaciones para el caso nacional. Tras la sexta ronda, Robert Zoellick, secretario de comercio de Bush, condicionó la apertura del mercado si el país quería continuar las negociaciones. Las fuerzas internas, en especial, la UCCAEP, Óscar Arias y el equipo negociador nacional apoyaron la petición de Zoellick. Abel Pacheco accedió con la condición que fuera apertura del mercado y no privatización. Así, la apertura en telecomunicaciones fue el punto medio entre las tendencias privatistas y la negativa presidencial, mediado por la presión estadounidense.

En general, los empresarios no estuvieron a gusto con la asimetría de poder. El texto base no fue de su agrado y hubo diferencias con las personas negociadoras por el acceso a la información, que se resolvió en la tercera ronda. En adelante, la relación de CONCAUSA con las personas negociadoras costarricenses fue simbiótica<sup>12</sup>. Los negociadores nacionales y empresarios de UCCAEP-CONCAUSA configuraron una red de políticas públicas que controló y buscó monopolizar el proceso. Esto provocó críticas, por ejemplo, la Unión de Pequeños Productores Agropecuarios Costarricenses (UPANACIONAL) señaló no sentirse representada por la cúpula empresarial y por la Cámara de Exportadores (CADEXCO), que luego sí asumió un rol importante al lado de la UCCAEP para promover el tratado.

La participación de otros grupos sociales fue descartada. La red articulada entre CONCAUSA y COMEX, operó de forma excluyente con respecto a sectores sociales e incluso, empresariales (ligados a “fracciones perdedoras” de la estrategia)<sup>13</sup>. Esto se hizo más evidente tras la

8 El equipo negociador costarricense consistió en más de 30 tecnócratas vinculados al COMEX, dirigido por Alberto Trejos. Entre ellos se pueden mencionar a las jefas de la negociación Anabel González, Irene Arguedas y Milena Pacheco. Asimismo, se contó con la presencia de Roberto Echandi a cargo de la mesa de Servicios e Inversión, Fernando Ocampo, quién fue jefe de la mesa de acceso a mercados, Federico Valerio al frente de la mesa de propiedad intelectual y compras del sector público, Gabriela Llobet estuvo a cargo de la mesa de ambiente y laboral, y Mariel Picado se encargó de la mesa de negociación y solución de controversias.

9 Por ejemplo, a través de la Fundación CR-USA, se giró \$1.177.000 para compra de material, capacitación y pago salarial a Anabel González antes de asumir como jefa negociadora (Rivera, 2003a, 2003b y 2003c).

10 El texto base constituye una espiral de precedentes por el cual “los principales poderes pueden imponer disciplinas que contraen el espacio de las políticas y constriñen los procesos democráticos en los países menos poderosos” (Spalding, 2014, p. 62).

11 En cuanto a los temas sensibles, se negociaron bilateralmente en la novena ronda, lo que debilitó aún más las capacidades de los países centroamericanos que firmaron apresuradamente a riesgo de quedar excluidos.

12 Carrión (2009) utiliza este término para describir las relaciones entre empresarios y negociadores para el caso nicaragüense en el mismo periodo.

13 Un editorial de *La Nación* (2003) advirtió que “no se deben confundir esos principios de transparencia y participación con una concertación formal

huelga de los sindicatos del ICE, a mediados de 2003<sup>14</sup>. Una de las condiciones para deponer el movimiento fue crear una comisión de alto nivel para discutir el avance de las negociaciones. El ministro Ricardo Toledo firmó dicho acuerdo, lo que provocó una reacción negativa tanto de la parte negociadora como de los empresarios de la UCCAEP. Esto llevó a roces personales entre ellos<sup>15</sup>. La UCCAEP presentó un recurso de inconstitucionalidad en contra del acuerdo con los sindicatos, con el argumento de que cedía potestades exclusivamente estatales. También se reunió con Pacheco para que desistiera de llevar a cabo tal comisión. Las personas negociadoras por primera vez amenazaron con su renuncia si se conformaba un proceso de diálogo con los sectores sociales. Al final, el control del proceso negociador por parte de la red estudiada en este periodo no fue amenazado.

Finalmente, en la novena ronda, el equipo de negociación costarricense impulsó una reunión adicional, ya que el trato estadounidense a los productos sensibles no era satisfactorio, ni se había cerrado la negociación en telecomunicaciones ni seguros. Desde todos los bandos de las élites estatales tomadas en cuenta, se celebró esta decisión (Solís, 2003). Desde Emilio Bruce, de los comerciantes, Rafael Carrillo y Mayi Antillón, de los industriales, expresaron la unanimidad del apoyo empresarial al equipo negociador. Esto evidencia que la red político-empresarial había llegado a la última ronda con una significativa cohesión. Los sectores nacionales que quedaron fuera de esa red, no vieron expresados de la misma manera sus intereses en el resultado de esas negociaciones; telecomunicaciones, seguros, lácteos, arroceros, entre otros<sup>16</sup>.

con los sindicatos y sectores productivos, en que las decisiones se adopten conjuntamente" (párr. 1).

- 14 Relacionada con que se le permitiera a la empresa estatal mayor endeudamiento para invertir en el fortalecimiento del ICE.
- 15 De forma que incluso a la fecha, Toledo (2016) se refiere a Yankelewitz en términos peyorativos.
- 16 Además, es notable el sesgo de miembros de la élite estatal en contra de estos sectores, por considerarlos

De esta forma, la décima ronda se cerró el 24 de enero de 2004, con satisfacción para los involucrados. Según Yankelewitz, "Costa Rica salió muy bien de la negociación, bastante mejor que Centroamérica porque no se apresuró" (citado en ACAN-EFE, 2004, párr. 2). El informe de labores de la UCCAEP (2004) sintetiza lo realizado por la cúpula empresarial durante este proceso, al señalar que "la intervención proactiva de CONCAUSA (...) derivó en la consolidación del esquema de consulta y análisis, enriqueciendo la posición nacional en beneficio de los intereses del país. El resultado fue plenamente satisfactorio" (p. 4, énfasis añadido). La cristalización de la convergencia entre intereses, a través de los mecanismos utilizados, facilitó una unidad importante de cara al siguiente periodo. A pesar de que hay diferencias entre los objetivos iniciales de la posición nacional y lo obtenido, el equipo negociador defendió que fue el mejor resultado posible (González, 2006). La tarea pendiente, a partir de ese momento, era lograr su aprobación dentro del país.

## 2) PERIODO DE AMBIGÜEDAD PRESIDENCIAL: NO TAX, NO CAFTA

El primer semestre de 2004 fue de relativa normalidad para los deseos político-empresariales. La red político-empresarial configurada en el periodo anterior mantuvo su unidad. La UCCAEP-CONCAUSA apoyó el trabajo logístico del COMEX, como lo fue la revisión del texto del TLC, elaboración de material de propaganda y divulgación, así como cabildeo político en Estados Unidos (UCCAEP, 2005). Por su parte, el ministro Trejos afirmó que "nosotros tenemos procesos legislativos más complicados por lo que creo que, una vez que se firme, debemos enviarlo de inmediato a la Asamblea Legislativa,

"subsidiados", "privilegiados", "ineficientes" y que no aportan valor agregado (ver González, exministro de comercio exterior, comunicación personal, 2016; Martí, comunicación personal, 2016; Toledo, ex ministro de la presidencia, comunicación personal, 2016).

independientemente de lo que pase en EE.UU” (citado en Herrera, 2004, párr. 9)<sup>17</sup>.

Los sectores adversos al tratado aparecieron gradualmente. Uno de los primeros en posicionarse en contra fue Ottón Solís y el PAC, quién aseguró que el TLC afectaba al sector agropecuario, el precio de las medicinas, las finanzas del INS y el acceso universal a las telecomunicaciones (Villalobos, 2004). Los sindicatos y demás grupos sociales, junto con UPANACIONAL, se agruparon en la Comisión Nacional de Enlace, con un discurso más radicalizado frente a la élite estatal y el proyecto de libre comercio. A pesar de no existir vínculos orgánicos ni reticulares entre ellos y el PAC, estos fueron “los aliados estratégicos de la coyuntura” (Fonseca, exdiputada del PAC, comunicación personal, 2016).

En un marco de aumento del veto social al TLC, las relaciones entre Pacheco y los empresarios devinieron en fuertes tensiones y diferencias. En julio de 2004, Abel Pacheco anunció su decisión de condicionar el TLC a la aprobación de la reforma fiscal (Pacheco, 2004). Según González (exministro de comercio exterior, comunicación personal, 2016), este modelo lo aprendió del presidente salvadoreño, Antonio Saca, quien negoció con las cámaras empresariales la aprobación de su reforma fiscal a cambio de la aprobación del TLC. Pero Pacheco no negoció directamente con los empresarios, ni con los partidos políticos que bloqueaban su plan fiscal, sino que tomó la decisión unilateralmente.

Las tensiones aumentaron en la situación coyuntural más importante del momento histórico estudiado. En setiembre de 2004, diversos sectores laborales y populares antagonizaron con el gobierno de Pacheco;

transportistas, sindicatos y estudiantes universitarios articularon sus demandas durante esas semanas, con bloqueos, marchas y otro tipo de acciones colectivas. Para deponer el movimiento, el ministro Ricardo Toledo firmó un nuevo acuerdo con dichos agentes sociales, en el que se comprometía a un aumento salarial del 0,5% sobre el aumento de medio año. Pero los empresarios y sus representantes políticos buscaban mantener el desplazamiento de la integración en el sistema político y gestionar el conflicto a través de la exclusión de esas demandas (*La Nación*, 2004; Toledo, exministro de la presidencia, comunicación personal, 2016).

Ante la divergencia de criterios, el equipo económico del gabinete ministerial renunció en conjunto, ya que argüían que no existían los recursos para soportar el aumento salarial. Por el contexto, y de acuerdo con los testimonios recopilados, las diferencias de fondo se remitían tanto a lo señalado anteriormente como al malestar previo por la decisión de condicionar el envío del TLC (González, exministro de comercio exterior, comunicación personal, 2016; Toledo, exministro de la presidencia, comunicación personal, 2016). Esto buscó dar un golpe de estado técnico para disciplinar el comportamiento político de la élite estatal y encausarlo dentro de los márgenes del bloque en el poder. Las principales cámaras empresariales de la UCCAEP señalaron estar en zozobra y con incertidumbre en relación al futuro del TLC. Para la élite estatal (diputados, ministros, etc.) y comentaristas de la época, el momento era percibido como turbulento, de crisis del sistema político y crisis de la adhesión democrática (ver Barquero, 2004; Alvarado y Venegas, 2004; *La Nación*, 2004; Ordóñez, 2004).

Hubo dos elementos que evitaron la profundización de la tendencia a la crisis. El primero tuvo que ver con el rápido reacomodo de las fichas dentro de los ministerios y de relativa confianza para la élite empresarial. Entre ellos, Edna Camacho, en ese entonces directora de CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo) como Viceministra de Hacienda; Doris Osterlof de CADEXCO, como Viceministra de Comercio, Federico Carrillo como Ministro de Hacienda (hijo del presidente de los industriales

17 Pacheco parecía favorecer estos intereses. De hecho, forzó la salida del presidente ejecutivo del INS, Germán Serrano, por diferencias con el equipo negociador y con Marco Vinicio Ruíz, tras la negociación de la apertura de mercado. Ello facilitó la discusión de la reforma de los seguros, misma en que participó la UCCAEP de forma privilegiada al ser la única asociación con representación, a través de Neftalí Garro (UCCAEP, 2005). Además, Pacheco fustigó a los sectores sociales que empezaron a organizar acciones colectivas en contra del TLC.

—y futuro presidente de la UCCAEP— Rafael Carrillo y la diputada liberacionista Joyce Mary Zurcher). Así, la red CONCAUSA-COMEX, que se configuró para negociar el TLC, sufrió una ruptura relativa en el gobierno de Pacheco al salir parte de los agentes empresariales del gabinete. En segundo lugar, en estos meses salieron a la luz los casos de corrupción de los expresidentes Rafael Ángel Calderón, Miguel Ángel Rodríguez y José María Figueres. Esto último permitió desviar la atención y las tensiones hacia las investigaciones en curso. Eventualmente, esto se articuló con la trayectoria de la coyuntura. Tanto la dilatación de la decisión del envío del TLC al parlamento como los casos de corrupción fortalecerían al movimiento opositor al TLC, cuyo discurso anticorrupción prevaleció hasta el referéndum de 2007.

Lo anterior provocó un replanteamiento empresarial. Por un lado, dado que la oposición ganó fuerza en la región centroamericana, tanto cámaras como empresarios individuales, con apoyo económico de la USAID a través de la ONG Caribbean-Central American Action o Alianza pro CAFTA (C-CCA), lanzaron una nueva estrategia llamada Alliance for CAFTACTION (Caribbean-Central American Action, C-CCA, 2005). Se trató de programas de educación a la población trabajadora dentro de las empresas para fomentar visiones y lealtades a favor de la estrategia neoliberal y del tratado comercial (Spalding, 2014). Con ello, se activaron las empresas como terreno político, “donde se unen capital y trabajo bajo el mando y el control del primero” (Therborn, 1979, p. 7).

En el caso de la UCCAEP, asumió dicha propuesta de “educación” a la población trabajadora. Paralelo a ello, conformó una alianza intercameral llamada Comisión Pro TLC, que reunió a líderes de sus cámaras junto con CADEXCO y fue dirigida por el líder de los textiles Miguel Schyfter. Por otro lado, varios de sus miembros apoyaron la creación de la Alianza Proactiva Nacional (APRONAC) presidida por el vicepresidente de la UCCAEP y líder del sector alimentario, Franco Pacheco Musmanni (Cordero, 2005; UCCAEP, 2005).

Esta efervescencia organizacional de los empresarios está relacionada a la coyuntura,

mediada por dos necesidades. La primera, la necesidad de avanzar en la unidad interempresarial, de homogenizar tareas y visiones a los distintos sectores dentro del bloque en el poder; tal fue el rol intraclase de CONCAUSA, de la Comisión Pro TLC y de APRONAC. La cúpula empresarial buscó formar alianzas interempresariales más amplias. La segunda, avanzar en la ampliación de lealtades e incidir en la opinión pública, tanto con publicidad como con presiones directas a Pacheco para que enviara el TLC a la Asamblea Legislativa. Para ello fue importante “la elaboración de una estrategia de divulgación y comunicación del TLC con el objetivo de preparar el terreno tanto en el sector empresarial como ante la opinión pública para la discusión legislativa” (UCCAEP, 2005, p. 10, énfasis añadido). Desde este periodo, el control de las principales empresas de comunicación y la difusión a través de la Cámara Nacional de Radiodifusión (CANARA) de mensajes a favor del tratado fue constante y provechoso para tales objetivos afines al poder económico (Solís, 2009; UCCAEP, 2006).

Con esta base organizativa y luego del conflictivo semestre del año 2004, las acciones colectivas empresariales para influir en Pacheco fueron diversas. Por ejemplo, a mediados de 2005, las personas trabajadoras textiles, ahora “educados” en la estrategia de acumulación, se presentaron en Casa Presidencial con cartas que solicitaban enviar el TLC al parlamento. Igualmente, se criticó a Pacheco de generar incertidumbre para inversionistas y se le responsabilizó de los cierres de varias empresas. El presidente, según los sectores dominantes, estaba al margen de lo racional, de lo lógico-empresarial como fundamento normativo de la conducta política deseable de las élites estatales. El caudillo empresarial de aquellos años señaló que “no entiendo a don Abel, porque si sabe que ya tres países de la región lo aprobaron y que Estados Unidos lo hará pronto, cómo va a dejar a Costa Rica fuera de su principal mercado” (Yankelewitz, citado en Barquero, 2005, párr. 5). A la vez, los industriales subrayaron que “desde hoy mismo, nadie en su sano juicio viene a invertir aquí, cuando puede

hacerlo en otros países que ya aprobaron el TLC” (Liberman, citado en Barquero, 2005, párr. 4).

Pero Pacheco y su élite ministerial, no estaban en contra del tratado ni se imaginaban fuera de él (González, exministro de comercio exterior, comunicación personal; Toledo, exministro de la presidencia, comunicación personal, 2016). Las diferencias surgieron, como se ha visto, por el nivel del conflicto social y su gestión, que llevó al distanciamiento entre la élite ministerial —no así la élite parlamentaria, que también presionó a Pacheco— y la élite empresarial. Estas diferencias se personalizaron, lo que llevó a Pacheco a detener el envío del TLC hasta octubre de 2005 (González, exministro de comercio exterior, comunicación personal). A partir de ese momento, se identificó un nuevo periodo.

### 3) PERIODO PARLAMENTARIO

El proyecto del tratado fue recibido en noviembre por la Comisión de Asuntos Internacionales, dirigida por su presidente Rolando Laclé. Este le encargó a la diputada del PLN Laura Chinchilla, la conformación de una subcomisión junto con Federico Malavassi (ML), Lilliana Salas (PUSC) y Ruth Montoya (PAC), para definir de la lista de personas y organizaciones que tendrían audiencia. Mientras esto sucedía en la Comisión, la Comisión Pro TLC de la UCCAEP organizó una marcha de empresarios y sus empleados en noviembre, cuya logística recayó en Mayi Antillón. Esto sintomatizó el trabajo subyacente de promoción del TLC a través de la educación en el terreno político de la empresa, que dio lugar a una acción colectiva poco frecuente en el mundo empresarial como lo es una marcha. Fue calificada como un hito histórico por la cúpula empresarial (UCCAEP, 2006). La demanda principal de la UCCAEP fue la aprobación del TLC lo antes posible y la calendarización de los pasos a seguir por la Comisión (Murillo, 2005). Pero la Comisión apenas tuvo la oportunidad de recibir a Doris Osterlof y Manuel González del COMEX, y al expresidente Rodrigo Carazo.

El ambiente político estaba capturado por las elecciones de 2006. La polarización del electorado entre Ottón Solís y Óscar Arias

coincidió con la polarización alrededor del TLC y el tema central de los debates fue si aprobarlo o no (Salom, exdiputado del PAC, comunicación personal, 2016). Las elecciones dieron a los sectores dominantes la oportunidad de reconstruir la confianza con las élites electivas y volver a incorporar agentes cercanos. Las élites empresariales, que en mayoría estaban a favor del tratado, se vincularon estrechamente con los partidos políticos a favor del TLC. El PLN fue privilegiado financieramente, así como, a las personas empresarias que trabajaron durante la campaña y accedieron a la élite estatal (Osterlof, 2009; Sánchez, exdiputado del PLN, comunicación personal, 2016)<sup>18</sup>.

La élite parlamentaria se configuró según la polarización existente. El PAC cristalizó el apoyo de los sectores opositores. Incluso incorporó a Ronald Solís, un empresario que se opuso al tratado, representativo de las fracciones subordinadas políticamente que se sentían afectadas. Aunque en clara desventaja, ello les permitió obstaculizar la dinámica parlamentaria para evitar la aprobación. De ahí que el conflicto social provocó el bloqueo institucional que imperó en este periodo. La Comisión de Asuntos Internacionales dirigida por Janina del Vecchio, se encargó de tramitar las audiencias del TLC, con la lista elaborada por la Comisión anterior. Las posiciones de los grupos y personas que asistieron a las audiencias se pueden clasificar en tres, a saber:

- a) Un grupo a favor de 22 agrupaciones y personas: obtuvo la mayor cantidad de audiencias (29), en el que se encuentran las principales cámaras empresariales (tanto la cúpula empresarial como sus

<sup>18</sup> Algunos de ellos vinculados reticularmente con la red política que operó durante las negociaciones, como Mayi Antillón (diputada) y Marco Vinicio Ruiz (Ministro de Comercio). También se incorporó Evita Arguedas como diputada del Movimiento Libertario, quien fue presidenta y vicepresidenta de la Cámara de Comercio en los años anteriores. Es decir, miembros de la élite empresarial directamente involucrados en la trayectoria del proyecto del tratado comercial fueron reclutados por los partidos políticos para hacer frente a la tarea de aprobarlo (Osterlof, 2009).

- asociadas más importantes, ministerios del Gobierno), entre otros sectores.
- b) Un grupo en contra: principalmente conformado por sindicatos de trabajadores públicos, universidades públicas, federaciones estudiantiles y movimientos ambientalistas. Asimismo, otras agrupaciones de productores nacionales como los farmacéuticos y arroceros. En total, frecuentaron en 18 audiencias.
- c) Ni a favor ni en contra: en total, 11 cámaras empresariales del sector agrícola y agropecuario, la UNED y la Comisión de Notables. Su argumento principal era que, con o sin TLC, se debía implementar una agenda de competitividad con beneficios particulares para sus sectores.

Desde este periodo, la UCCAEP pasó a formar parte de un conjunto empresarial más amplio para presionar a la élite estatal y por lo tanto, sus esfuerzos singulares aparecen más difusos. Pero es relevante la homogeneidad discursiva de sus cámaras asociadas durante las audiencias de la Comisión. Sus intervenciones giraron en torno a dos temas: la necesidad de aprobación del proyecto y la agenda de competitividad complementaria. Según el nuevo presidente de la UCCAEP:

La Agenda de Competitividad para nosotros es el problema del déficit fiscal, la infraestructura nacional, la vinculación de empresas para la exportación, el tema de políticas de inversiones, estudio de tramitología, propiciar condiciones para la seguridad jurídica de los inversionistas, reforma financiera para acceso al crédito, especialmente para PYMES, banca de desarrollo (Carrillo, citado en el acta de Comisión de Asuntos Internacionales nro. 15, 2006, p. 52).

Además, varias de las organizaciones que no tomaron posición pertenecían a la UCCAEP e igualmente, promovieron la idea de la agenda paralela, aunque con solicitudes de beneficios particulares para su sector. Es probable que a lo interno de la cúpula empresarial, los grupos más fuertes lograron disuadir los gremios

vinculados a las fracciones subordinadas y sensibles, para aceptar la “inevitabilidad” del tratado y no oponerse, como suele suceder dentro de estas organizaciones (González, 2016).

Esto ejemplifica la manera en que se articulan los empresarios y la élite parlamentaria, que pasa por el cabildeo o lobby legislativo. Esta relación es “presentada como una forma de acción legal y transparente por medio del cual las corporaciones hacen conocer sus puntos de vista” (Durand y Campodónico, 2010, p. 90), pero con una significativa diferencia en cuanto a recursos y en la disposición de los diputados para escucharlos.

Además del cabildeo, los círculos empresariales presionaron a la oposición para que desistiera de obstaculizar la votación del tratado. Hubo reuniones entre la fracción del PAC y la UCCAEP, una de ellas con fuertes reclamos por parte de Miguel Schyfter por la oposición del PAC (Fonseca, 2016). Por otro lado, tanto desde la élite ministerial como desde el periódico *La Nación* (2006) se acusaba al PAC de hacer terrorismo y filibusterismo parlamentario. La polarización social y el rechazo a la actuación del PAC llevaron al riesgo de violencia física. Ambos grupos estaban a la expectativa de que su adversario político recurriera al uso de la violencia para valer su posición<sup>19</sup>. De acuerdo con Fonseca (2016), mientras fungió como presidente de la fracción del PAC recibió amenazas de muerte por parte de simpatizantes del sí y asegura haber estado cerca de un atentado en su contra. Esto fue confirmado por Salom (2016). Esto la obligó a acudir al presidente Arias para protección personal y responsabilizarlo en caso de que algo le sucediera. Esto ilustra la alta tensión política del momento.

Es inevitable reflexionar que la institucionalidad estatal hubiera perdido de un hilo. Meses atrás, la CNE advirtió que no reconocería la votación de la Asamblea Legislativa, ya que estaba cooptada por intereses empresariales. Todos los grupos parlamentarios, incluso de oposición al TLC, reclamaron la defensa de

<sup>19</sup> Del lado del Sí al TLC, tanto Sánchez (2016) como Toledo (2016) mantienen esta percepción de los entonces opositores al tratado, como un grupo potencialmente violento.

la “institucionalidad democrática”. La cúpula empresarial respondió e hizo “un llamado al diálogo y al respeto por la voluntad de las mayorías y la institucionalidad del país, porque más que la aprobación de un tratado, lo que está en juego es el futuro de nuestra patria” (Carrillo, 2006, párr. 10).

En medio de este escenario de desencuentros entre las posiciones, la Comisión votó a favor del TLC en diciembre de 2006. El “brazo político del sector empresarial”, como se define la misma UCCAEP (2008, p. 28), esperaba que el plenario lo votara favorablemente en febrero del siguiente año. Pero el bloqueo institucional, esto es, ausencia de negociación entre las fracciones y uso constante de los instrumentos reglamentarios para promover los intereses particulares de cada coalición, se mantuvo en los siguientes meses (Raventós, 2009)<sup>20</sup>. El conflicto social, el bloqueo institucional en sus diferentes manifestaciones y lo perentorio del tiempo para decidir sobre el TLC no auguraban el futuro deseado para los agentes proclives a su aprobación. En esos meses, el TSE aprobó la petición del exdiputado José Miguel Corrales para recoger firmas y convocar un plebiscito para el TLC. Tras la resolución, Óscar Arias decidió convocar vía decreto el referéndum, que fue aprobado por el parlamento. Esto dio lugar a un nuevo escenario político y al último periodo de la coyuntura.

#### 4) EL PERIODO DEL REFERÉNDUM

Como afirma Torres (2009), el referéndum fue una consecuencia no buscada —ni deseada— por los agentes políticos. Sánchez (2016) arguye que “la Asamblea, por su dinámica, es el lugar idóneo para que se canalicen

los conflictos políticos y se resuelvan, y se resuelvan por la vía institucional”, por lo que le correspondía a los diputados votar el proyecto. Pero la condición de posibilidad del nuevo escenario político está en la forma estatal específica del capitalismo costarricense y la dialéctica separación/vinculación con la “sociedad” que se deriva de esa forma concreta.

El desprestigio sobre las élites estatales creció; se hizo evidente su imparcialidad y su incapacidad para resolver el bloqueo institucional. La forma estatal —como relación social fetichizada— operó sobre el conflicto social para canalizarlo, con la mediación reglamentaria de la Ley del Referéndum y quienes lo impulsaron. Esto evidencia una gran capacidad de elasticidad y maniobra de la forma política costarricense y la interiorización de las normas políticas que le corresponden, al acomodarse y aceptar la vía del referéndum. No obstante, la reintegración del conflicto social a través de la competencia plebiscitaria, tras años de promoción de la exclusión sistémica, se hizo sobre una base definida por la selectividad estructural de ese Estado. El plebiscito era relativo a un proyecto cuyo contenido no fue definido por el conjunto social, sino por el nexo “simbiótico” entre élites empresariales y estatales antes descritas y su contraparte norteamericana, a partir de su acceso diferenciado a las oficinas y espacios de elaboración de la política comercial.

Por esta razón, los aparatos del Estado y las élites oficialistas (diputados y ministros) dentro de los formatos de representación, en tensión contradictoria con la forma estatal, no podían ser neutrales, ya que se trataba de su proyecto que respondía a la lógica ya inscrita en la reproducción de la estrategia de acumulación. De manera que la competencia entre el Sí al TLC y el No al TLC estuvo condicionada por el control subyacente de la agenda política. Así, en este periodo se dio la competencia desigual en recursos entre los grupos del Sí y del No. El sector favorable se agrupó en la Alianza Ciudadana Por el Sí al TLC. El nombre fue seleccionado con la intención de atraer más sectores sociales. Tal como quedó plasmado en el documento o memorándum de Casas y Sánchez (2007):

20 También se debe mencionar que el PLN retrasó el debate parlamentario del texto del TLC ya que quería aprobar la reforma al artículo 208 bis del reglamento legislativo, con el fin de aplicar la vía rápida al tratado comercial. Una vez que se aprobó, José Merino, diputado del Frente Amplio solicitó una revisión constitucional. La Sala IV respondió que, si bien era posible aplicar la vía rápida a un tratado comercial, existieron vicios de procedimiento en la reforma al artículo, por lo que el proceso debía realizarse de nuevo.

La campaña sobre el TLC se está convirtiendo en lo que nunca debimos haber dejado que se convirtiera, una lucha entre ricos y pobres, y entre pueblo y gobierno, (...) a favor del TLC sólo están el gobierno y, a medias, los grandes empresarios. Así no hay forma de ganar (p. 2, énfasis añadido).

El documento citado elaboró una estrategia a seguir, y cuando salió a la luz causó gran rechazo de todos los sectores. Más allá de la polémica, es un claro síntoma de la situación interna del movimiento del Sí. Lo prioritario era ampliar la convocatoria, realizar una alianza de carácter ciudadano al menos en apariencia, con el objetivo de eliminar la dicotomía “ricos contra pobres” (Casas y Sánchez, 2007; Martí, 2008).

En términos de la organización, la Alianza del Sí tuvo un funcionamiento descentralizado. A pesar de haber un equipo central, cada organización y agrupación tomó su rumbo (Martí, 2008; Martí, exdirigente Coalición Por el Sí, comunicación personal, 2016). Además, los partidos políticos tuvieron que compartir en igualdad de condiciones con otras organizaciones, aunque sus estructuras de base fueron importantes para promover el TLC a partir de esas afinidades partidarias tradicionales (Hicks, Milner y Tingley, 2014; Martí, 2016).

Esta Alianza tuvo tres características importantes. En primer lugar, la diferencia de recursos con respecto al No, tanto que sus dirigentes eran remunerados (Martí, 2008). Los empresarios del Sí crearon dos entidades para su financiamiento. Una de ellas, Sí al Futuro S.A. era controlada por Alfredo Volio —coordinador de la Alianza— y la otra, Fideicomiso por Costa Rica, a nombre de Miguel Schyfter, presidente de la Comisión PRO-TLC de la UCCAEP. Esta diferencia demuestra una vez más la convertibilidad de recursos económicos en poder instrumental para incidir en el escenario político según sus intereses (Durand y Campodónico, 2009)<sup>21</sup>. En segundo lugar, se reafirmó el

control sobre las fuentes de empleo y la fábrica a través de la amenaza del desempleo y quiebra de empresas y la facilidad de acceder a los empleados a través de sus empresas. La UCCAEP jugó un papel particular en esto ya que desarrolló *la estrategia cascada*<sup>22</sup>. Esto consistió en que la comisión PRO-TLC visitó frecuentemente las cámaras afiliadas de la UCCAEP, para que estas organizaran charlas, conferencias y divulgaran la información en cada uno de sus sectores y las empresas vinculadas (UCCAEP, 2008). En efecto:

Era muy normal escuchar a empresarios decir (...) que “organizo aquí charlas en la empresa, eso no se puede pero ahora sí porque hay un deber de nosotros en el tema”. Entonces invitaban conferencistas a las empresas para que les contestaran dudas. Había mucho de eso; invitar a alguien a dar una charla en una empresa porque la gente tenía dudas (Sánchez, exdiputado del PLN, comunicación personal, 2016).

Así, en el periodo del referéndum se intensificaron las actividades de “educación” de las personas trabajadoras, en función de la construcción de lealtades y legitimación de la estrategia, iniciadas en años anteriores.

En tercer lugar, a pesar de la dispersión dentro de la Alianza, subyació una unidad entre sus miembros para promover el TLC, con indiferencia de la adhesión partidaria, empresarial o civil. Según Martí (exdirigente Coalición Por el Sí, comunicación personal, 2016), “lo que los unía era un convicción, en algunos casos bien fundamentado, (...) en otros era un acto de fe, lo que sea, había que proteger y mantener una estrategia de desarrollo, una estrategia económica”. Esto confirma, desde un plano testimonial, que los círculos empresariales no

al PLN, PML y Restauración Nacional entre abril y octubre de 2007 (Rojas, 2009; Arias, 2014).

22 A pesar de que su influencia se intercala con las múltiples organizaciones que participaron en la Alianza, tal como queda claro en el trabajo de Torres (2009), la posición que ocupa dentro del organigrama empresarial le facilitó llevar a cabo este programa.

21 Para una idea de su capacidad financiera, entre estas dos agrupaciones donaron más de 85 millones

tienen una unidad inmediata, sino que “los intereses de capitales particulares, y del capital en general, solo puede ser armonizados dentro del marco de estrategias de acumulación específicas” (Jessop, 1990, p. 167. La traducción es del autor). En la medida en que el proyecto en cuestión aseguraba las condiciones para la continuidad neoliberal, se facilitó el compromiso interempresarial en este y los demás periodos.

La cúpula empresarial se movilizó el 7 de octubre, día del referéndum, a pesar de no ser propio de su rol. Los empresarios, cámaras empresariales y sus funcionarios asociados, como pocas veces, pusieron sus carros, repartieron información y signos externos en las calles, fueron observadores en centros de votación, entre otras tareas específicas (UCCAEP, 2008; Sánchez, exdiputado del PLN, comunicación personal, 2016). La incertidumbre fue disipada por los resultados a favor del TLC y la aceptación de la derrota de su contraparte. De esta forma, el plebiscito permitió resaltar el voto como un concepto-valor democrático y abstracto por encima de los proyectos y voluntades de ambos grupos. Este proceso de separación y fetichización de la forma estatal en un momento de alto conflicto permitió el efectivo ejercicio de control sobre la ciudadanía y regulación institucional de la polarización existente.

La forma política recuperó la legitimidad perdida, más allá de las críticas a la élite estatal, su apariencia de neutralidad fue reforzada para contener las olas desestabilizadoras y ocultar las dinámicas internas que aseguran la dominación política en función de la estrategia de acumulación. Con la mediación estatal, la estrategia devino en un proyecto hegemónico legitimado institucionalmente, dando lugar a un tercer momento en la trayectoria del neoliberalismo y su gestión política. Tras la aprobación del TLC, se continuó las tareas pendientes para el conjunto ganador. La agenda complementaria duró una año para aprobarse ante la férrea oposición. Por otro lado, si bien se aseguró la legitimación de la estrategia al conjunto social, ello no implica la solución de las tensiones, sean intra-clase o entre clases y grupos sociales. En su momento, fue una salida relativa a los antagonismos y el despliegue económico y

político del capitalismo costarricense y su actual estrategia de acumulación.

## CONCLUSIONES

El contenido y los resultados de las reformas neoliberales que le corresponden una gestión política excluyente, derivó en la creciente oposición popular a finales de la década de 1990. Esto provocó encuentros y desencuentros entre la élite empresarial y las élites estatales, en torno a los tiempo de aprobación de las reformas y la administración del conflicto, no así del contenido y los objetivos económicos de las mismas. La coyuntura del TLC refuncionalizó esas contradicciones acumuladas y dio lugar a nuevas tensiones alrededor del proyecto comercial, negociado en condiciones de desequilibrio de fuerzas con Estados Unidos. Al llegar a un punto límite, que impidió la efectiva toma de decisión a favor del proyecto estrella de los grupos dominantes, se llegó a una salida fundada en la estructura de posibilidades de la forma estatal fetichizada, mediada por la figura legal del plebiscito.

Lo anterior fue un contexto estructurante a partir del cual las agencias estudiadas desarrollaron sus estrategias e implementaron los mecanismos necesarios para realizar sus intereses. Se observó cómo operó la dualidad instrumental en este tiempo social. La cúpula empresarial, a través de CONCAUSA como mecanismo de cohesión interempresarial y canal de comunicación, y los agentes más cercanos de la élite ministerial configuraron el núcleo de una red de políticas públicas que tendió al control o monopolio del proceso y contenido de la negociación del tratado. Esta red se extendió desde el proceso de consultas hasta la renuncia del equipo económico en la administración de Abel Pacheco. Esta no difería en el objetivo general de aprobar el TLC, pero sí en cuanto al manejo del conflicto social. Mientras las élites empresariales y sus agentes más cercanos promovían la exclusión de grupos sociales adversos, Pacheco buscó el diálogo y llegar a acuerdos con estos.

Ante esto, el trabajo de la UCCAEP se enfocó en la presión a la élite ministerial para el envío del TLC a la Asamblea. Miembros de la cúpula empresarial amenazaron constantemente con la

pérdida de inversión y empleos de no aprobarse el proyecto comercial. Se vieron obligados a realizar acciones colectivas inusuales para el empresariado costarricense, como la organización de marchas hacia el parlamento o la Casa Presidencial. Por su parte, el presidente Pacheco, que no fue un agente de confianza para los empresarios, se abstuvo de enviarlo hasta octubre de 2005.

Por ello, es menester mencionar que en la coyuntura del TLC y su respectivo análisis se evidencia que el poder impersonal representado en el Estado “es el gobierno del capital más que del capitalista” (Therborn, 1979, p. 6). Las relaciones entre empresarios individuales y políticos, aunque no fueron antagónicas, fueron inestables y conflictivas. Estas tensiones superestructurales pasaron por un conjunto de filtros político-institucionales, desde las elecciones de 2006 hasta llegar al referéndum. A través del TLC, la estrategia neoliberal pasó de ser dominante a lo interno del bloque en el poder a ser un proyecto hegemónico, es decir, obtiene legitimidad ante el conjunto social.

#### REFERENCIAS

- Acuña, C. (1995). Análisis de la burguesía como actor político. *Realidad Económica*, 128, pp. 45-77.
- Agencia Centroamericana de Noticias-EFE (28 de enero de 2004). Empresarios afirman que país firmó mejor TLC que Centroamérica. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/empresarios-afirman-que-pais-firmo-mejor-tlc-que-centroamerica/L7K5E3OVC5FZZCWT4RQF3IUH74/story/>
- Alvarado, E. (13 de julio de 2004). Empresarios: condicionar TLC es peligroso. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/empresarios-condicionar-tlc-es-peligroso/WG4IXGKAP5C2RG7QCHYAMTFTBQ/story/>
- Alvarado, E. y Venegas, I. (9 de setiembre de 2004). Políticos llaman a anteponer el país a los intereses partidarios. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/politicos-llaman-a-anteponer-el-pais-a-los-intereses-partidarios/FND7LTJA7BBQJCTOEBTNFCV7GE/story/>
- Arias, E. (2014). Élités y financiamiento a campañas electorales en Costa Rica: elecciones 2010 & 2014. Ponencia. San José: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Arias, E. (2017). *Las relaciones entre las élites estatales costarricenses y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) en el contexto del TLC con Estados Unidos, 2002-2007*. (Tesis de maestría). Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Ayala, R. (2016). *Marxismo y globalización capitalista*. San José: Ediciones Perro Azul.
- Barquero, M. (29 de setiembre de 2004). Sector privado en zozobra por TLC. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/sector-privado-en-zozobra-por-tlc/K2ILIBROKGBGAXKLU6IKH3VTNIY/story/>
- Barquero, M. (16 de marzo de 2005). Advierten que el país debe tomar rápida decisión. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/advierten-que-el-pais-debe-tomar-rapido-su-decision/YIZ64BJTNFXFG6YJYPWRTI3VU/story/>
- Barrow, C. (1993). *Critical theories of the state: marxism, neomarxism and posmarxism*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Blanco, R. (2010). Partidos políticos, redes corporativas y formación de gabinetes en Costa Rica: 1986-2010. *Revista de Ciencias Sociales* (130), 161-172.
- Bottomore, T. (1993). *Elites and society*. London: Routledge.
- Bull, B. (2008). Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 40, 195-224.
- Bull, B. (2013). The development of business associations in Central America: the role of international actors and economic integration. *Journal of Public Affairs*. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pa.1420/pdf>

- Bush, G. W. (2002). Remarks to the World Affairs Councils of America Conference. En United States Government. (2004). *Public papers of the president of the United States. Book I January 1 to June 30, 2002* (pp. 77-81). United States: United States Government Printing Office.
- Caribbean-Central American Action, C-CAA. (2005). *Annual report 2004-2005*. Recuperado de <http://www.claa.org/ncvhd/2014/09/2004-Annual-Report.pdf>
- Carrillo, R. (24 de octubre de 2006). No al engaño. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/no-al-engaño/KG4N7GL7Z5B4XIQJLDHHH7BBTY/story/>
- Carrión, G. (2009). Trade, regionalism and the politics of policy making in Nicaragua *Programme paper 5*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Casas, K. y Sánchez, F. (2007). *Memorándum: Algunas acciones urgentes para activar la campaña del Sí al TLC*. Recuperado de <https://www.citizen.org/documents/MemoGobiernoTLC.pdf>
- Codato, A. y Perissinoto, R. (2010). Marxism and elitism: two opposite social analysis models? *Revista Brasileña de Ciencias Sociales*, 5. Recuperado de <https://goo.gl/KPEd8F>.
- Hirsch, J. (2007). Rasgos elementales de la teoría materialista del Estado. En: Ávalos, G. & Hirsch, J. (Eds.). *La política del capital* (107-204). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica-COMEX. (2003a). *Información, consulta y participación con la sociedad civil costarricense en la negociación del TLC*. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica-COMEX (2003b). *Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos: Posición Nacional*. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- Comisión de Asuntos Internacionales. (2017). *Actas de la Comisión de Asuntos Internacionales 2005-2006*. San José: Asamblea Legislativa. Recuperadas de <http://consultassil.asamblea.go.cr/frm-ConsultaActasComisiones.asp>
- Cordero, R. (25 de mayo de 2005). Otra organización social suma su apoyo al Cafta. *El Financiero*. Recuperado de [http://www.elfinancierocr.com/ef\\_archivo/2005/mayo/29/lomasreciente378812.html](http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2005/mayo/29/lomasreciente378812.html)
- Domhoff, W. (2006). *Who rules America: power, politics and social change*. Unites States: McGraw-Hill.
- Durand, F. y Campodónico, H. (2010). *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica: entre el diálogo y el enfrentamiento*. México: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción.
- Editorial La Nación. (27 de enero de 2003). El horizonte del TLC. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/el-horizonte-del-tlc/R2GEJ5WMRVECNFCASJMSVVJFZ4/story/>
- Editorial La Nación. (13 de setiembre de 2004a). Un llamado al país. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/un-llamado-al-pais/UFJLM2MMJFEN7JN2AN5VEHXOR4/story/>
- Editorial La Nación. (14 de noviembre de 2006). Un valor primordial. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/un-valor-primordial/PMEKP5HSGFHYVLQRQU2RYNYWNM/story/>
- Evers, T. (1989). *El estado en la periferia capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Franco, I. y Sojo, C. (1992). *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José: Flacso.
- Garnier, L. (1987). Crisis, desarrollo y democracia en Costa Rica. En Torres, E. (Ed.). *Costa Rica: crisis y desafíos* (pp. 29-46). San José: Editorial Departamento Ecueménico de Investigaciones.
- González, A. (2006). *El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica,*

*Estados Unidos y República Dominicana.*  
Buenos Aires: BID, INTAL.

- Herrera, B. (13 de abril de 2004). Sectores apuestan al cabildeo. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/sectores-apuestan-al-cabildeo/REJDLKZOXVE5VAOOWNSZHS4R7E/story/>
- Hicks, R.; Milner, H. y Tingley, D. (2014). Trade Policy, Economic Interests, and Party Politics in a Developing Country: The Political Economy of CAFTA-DR. *International Studies Quarterly*, (58), 106-117. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.12057/pdf>
- Holloway, J. (1993). La reforma del Estado: capital global y estado nacional. *Perfiles Latinoamericanos*, (1), 7-32. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500102.pdf>
- Holloway, J. (1993). La reforma del Estado: capital global y estado nacional. *Perfiles Latinoamericanos*, (1), 7-32. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500102.pdf>
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2008). *State power. A strategic-relational approach*. UK: Polity Press.
- Martí, M. (2008). *Informe final. La Alianza Ciudadana por el Sí*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Martínez, J. (2004). Participación ciudadana e implicaciones para la democracia. En Florez-Estrada, M. y Hernández, G. (Eds.). *TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate* (pp. 37-57). San José: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Mesa, N. (1998). UCCAEP [Estudio de Caso]. Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- Miliband, R. (1969). *The State in capitalist society*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Mills, C. W. (2013). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mora, S. (2007). Acciones colectivas en la sociedad costarricense, 1998-2004. *Diálogo*, *Revista Electrónica de Historia*, 8 (1), 223-253.
- Murillo, A. (24 de octubre de 2005). Presidente del Congreso: "Es una señal, no una presión". *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2005/noviembre/25/pais0.html#554149](http://www.nacion.com/ln_ee/2005/noviembre/25/pais0.html#554149)
- Ordoñez, J. (19 de setiembre de 2004). El país que ya no somos. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2004/septiembre/19/opinion6.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2004/septiembre/19/opinion6.html)
- Osterlof, D. (2009). Los sectores empresariales y elecciones. En Castro, M. y Rojas, M. *Elecciones y referéndum: perspectivas diversas* (pp. 145-219). Costa Rica: FLACSO.
- Pacheco, A. (10 de julio de 2004). Presidente Pacheco mantiene posición. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/presidente-pacheco-mantiene-posicion/NQ5T2KLG5JGMNLGEBN47RZQSWA/story/>
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Raventós, C. (2009). Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia. *Revista de Ciencias Sociales*, 121, 13-29.
- Rivera, E. (26 de junio de 2003a). Aportes de EEUU sufragán gastos del país en el TLC. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/aportes-de-eeuu-sufragan-gastos-del-pais-en-el-tlc/YEKKD4LGHRAEPGZDVGJN753HGA/story/>
- Rivera, E. (26 de junio de 2003b). Alberto Trejos: No hay conflicto de interés. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/ministro-trejos-no-hay-conflicto-de-interes/TF2ANLYP3NCCLHDU7I26EAGSK4/story/>
- Rivera, E. (26 de junio de 2003c). ¿Qué es CR-USA? *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2003/junio/26/pais1.html#1987505](http://www.nacion.com/ln_ee/2003/junio/26/pais1.html#1987505)
- Robinson, W. (2010). *Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. El Salvador: UCA.

- Rojas, M. (2009). Elecciones y Referéndum: Un balance general. En Castro, M. y Rojas, M. *Elecciones y referéndum: perspectivas diversas* (pp. 11-55). Costa Rica: FLACSO.
- Rojas, R. (21 de octubre de 2008). Denuncian exceso en aportes para Sí al TLC. *Al Día*. Recuperado de [http://www.aldia.cr/ad\\_ee/2008/octubre/21/nacionales1744551.html](http://www.aldia.cr/ad_ee/2008/octubre/21/nacionales1744551.html)
- Ruiz, M. y Solano, A. (2004). El proceso de negociación del tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. En Weisleder, S. (Ed). *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estado Unidos: proceso y resultados* (pp. 101-122). San José: EUNED.
- Saguier, M. & Tussie, D. (2011). The sweep of asymmetric trade negotiations [Working Paper 131]. *Red Latinoamericana de Política Comercial*, 1-14.
- Sojo, C. (1995). En el nombre del padre: paternalismo y democracia en Costa Rica. En Rojas, M. y Sojo, C. *El malestar con la política: partidos y élites en Costa Rica* (pp. 59-94). San José: FLACSO.
- Sonntag, H. (1988). Hacia una teoría política del capitalismo periférico. En: Sonntag, H. & Valecillos, H. (Eds.). *El Estado en el capitalismo contemporáneo* (134-183). México: Siglo XXI Editores.
- Spalding, R. (2014). *Contesting Trade in Central America: Market Reform and Resistance*. Texas: University of Texas Press.
- Therborn, G. (1979). *La política del capital*. Recuperado de <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.22/CP22.3.GoranTherborn.pdf>
- Torres, J. (2011). *Costa Rica 2007: Referéndum sobre el TLC. Las fuerzas socio-políticas del Sí y el No frente al Memorándum Casas-Sánchez*. (Tesis de maestría en Sociología). Universidad de Costa Rica: San José.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. (2004). Informe de labores 2003-2004. Recuperado de <https://www.uccaep.or.cr/images/content/informe-de-labores/2003-2004.pdf>
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. (2005). Informe de labores 2004-2005. Recuperado de <https://www.uccaep.or.cr/images/content/informe-de-labores/2004-2005.pdf>
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. (2006). Informe de labores 2005-2006. Recuperado de <https://www.uccaep.or.cr/images/content/informe-de-labores/2005-2006.pdf>
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. (2007). Informe de labores 2006-2007. Recuperado de <https://www.uccaep.or.cr/images/content/informe-de-labores/2006-2007.pdf>
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. (2008). Informe de labores 2007-2008. Recuperado de <https://www.uccaep.or.cr/images/content/informe-de-labores/2007-2008.pdf>
- United States Agency for International Development. (2005). LAC TRADE I Project to Develop Free Trade and Reduce Business Constraints in the LAC Region. Final Report. Recuperado de [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdacg904.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdacg904.pdf)
- Villalobos, C. (6 de febrero de 2004). PAC dice no rotundo al TLC. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/pac-dice-no-rotundo-al-tlc/J2MR3AI4DVPZLUACV7CRWCOJA/story/>
- Wetherly, P. (2005). *Marxism and the state: an analytical approach*. New York: Palgrave Macmillan.

Fecha de ingreso: 23/08/2018

Fecha de aprobación: 18/02/2019

