

*ANÁLISIS DEL PROCESO NEGOCIADOR DESARROLLADO ENTRE
REPRESENTANTES DEL GOBIERNO DE COSTA RICA Y LOS
SINDICATOS EN EL MARCO DE LA COMISIÓN DE ALTO NIVEL
INSTAURADA EN EL AÑO 1995*

Miguel Román Díaz¹

ÍNDICE

Resumen	275
Summary	276
1) Introducción	276
2) Marco teórico-metodológico.....	276
2.1 Marco teórico.....	277
2.2 Metodología	278
3) Antecedentes	278
4) Análisis del proceso de negociación	280
4.1 Contexto socio-político en que se enmarca el proceso de negociación.....	280
4.2 Acontecimiento objeto de estudio y hechos relevantes del proceso de negociación.....	281
4.3 Identificación de los actores	282
4.4 Objeto y criterios objetivos de negociación	284
4.5 Intereses subjetivos implícitos en el proceso de negociación	286
4.6 Determinación de la dinámica y de las relaciones de fuerza presentes en el proceso de negociación.....	286
4.7 Efectos del resultado del proceso de negociación	290
5) Conclusiones.....	290
6) Bibliografía	292

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis del proceso de negociación política que tuvo lugar entre los representantes del gobierno de Costa Rica y sus contrapartes sindicales en 1995. Los objetivos del estudio son: 1) Determinar los propósitos de las partes involucradas en el proceso de negociación. 2) Analizar los diferentes aspectos que determinaron el resultado de la negociación. 3) Identificar las consecuencias que tuvo

1 Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: MIGUEL.ROMAN@ucr.ac.cr

la negociación para cada una de las partes. El estudio concluye que la negociación desarrollada en 1995, se concentró en dos temas principales: la reforma de la Ley de Pensiones y de Jubilaciones del Magisterio Nacional y la reforma del Estado. También que la negociación es una oportunidad para que los diferentes sectores y grupos de interés que integran una sociedad, puedan consensuar acuerdos políticos para resolver los problemas de manera efectiva.

PALABRAS CLAVES: NEGOCIACIÓN, POLÍTICA, ESTADO, GOBIERNO, SINDICATO.

SUMMARY

This article analyzes the process of political negotiations that took place in 1995 between the Costa Rican government representatives and their labour union counterparts. The study objectives are: 1) To determine the purposes of the actors involved in the process of negotiation. 2) To analyze the different aspects that determined the negotiations' result. 3) To identify the consequences for each part. The study concludes that the negotiation developed in 1995 was concentrated in two main subjects: the reform of the Pensions Law and National Teachers Retirement and the State reform. It also pointed out that the negotiation is an opportunity for different sectors and interest groups to effectively solve problems through political agreements.

KEY WORDS: NEGOTIATION, POLICY, STATE, GOVERNMENT, LABOR UNION.

1) INTRODUCCIÓN

La interacción entre el gobierno y las organizaciones sindicales de un país, generan constantemente procesos de negociación entre ambas partes. En no pocas ocasiones, deben discutir temas que afectan a una gran cantidad de personas; situación que también modifica las relaciones de poder entre estos dos actores sociales.

Cada negociación presenta elementos y características que establecen diferencias en relación con las anteriores. Por ello no resulta extraño que el análisis de un determinado proceso de negociación, genere conclusiones distintas de otro en que han participado las mismas partes negociadoras.

La negociación entre lo que se denominó en 1995 el Comité Cívico Nacional y los representantes del Gobierno, es un proceso que merece ser analizado debido a las repercusiones que tuvo desde el punto de vista político. Factores externos como los temas de discusión, el equilibrio de poder y aspectos como los intereses objetivos y subjetivos de las partes negociadoras,

justifican el estudio de ese proceso de negociación y permite comprender algunos hechos que se desarrollaron con posterioridad a ese momento.

Desde esa perspectiva, la investigación realizada y que ahora se explica en este artículo, tiene como objetivos específicos: i) Determinar los propósitos que tenían ambas partes en el proceso de negociación. ii) Analizar cuáles aspectos determinaron el resultado final del proceso de negociación. iii) Identificar que consecuencias tuvo para los sectores representados en el proceso, el resultado final de la negociación.

2) MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Es necesario disponer de los conceptos teóricos e instrumentos metodológicos que nos permitan comprender nuestro objeto de estudio. En ese sentido, la investigación que vaya analizar cualquier proceso de negociación, requiere definir o construir un marco teórico por medio del cual se explique los distintos

aspectos de la misma; también es de rigor, contar con una metodología que guíe la aproximación que haremos al proceso de negociación que hemos seleccionado para el análisis.

2.1 Marco teórico

El análisis de la negociación realizada entre los representantes del gobierno y los representantes del Comité Cívico Nacional, utilizará como referente teórico el modelo tradicional por regateo. Al respecto se ha dicho que: “(...) el axioma fundamental de la teoría del regateo es que un acuerdo es aceptable únicamente si su resultado tiene un efecto positivo neto para ambas partes.”²

A su vez, consideramos que los conceptos teóricos utilizados para explicar el tipo de negociación distributiva, también resultan adecuados para comprender e interpretar la negociación que hemos definido como objeto de estudio. Según Jean François Maubert:

“(...) el objetivo del negociador distributivo es encontrar, sino imponer, una solución que le sea favorable, sin miramiento para los intereses de la porción adversaria. Al final, aquellos carecen de razones para ser tomados en cuenta o son totalmente negados. Contrariamente a la negociación integrativa, el problema es el del reparto puro y simple del pastel. Cualquier concesión va en detrimento de la parte que será finalmente atribuida a la parte que concede. Esa es la razón por la cual la explotación de la relación de fuerza se convierte en la palanca principal para hacer ceder al adversario.”³

En relación con el concepto de negociación distributiva, Hubert Touzard acota que el aspecto distributivo de la negociación:

“(...) designa al sistema de actividades destinado a la búsqueda de los objetivos de las partes en conflicto y que es el aspecto habitualmente más estudiado en la negociación. Se trata de un conflicto de intereses puro y simple, en el que cada uno trata de ganar el máximo a expensas del adversario; como es un reparto de recursos limitados, cuando uno gana, el otro pierde. (...)”⁴

En consecuencia, el tipo de negociación distributiva se acerca al que se aplica en la teoría de juegos. En ese sentido se expresa que esta teoría:

“Se basa, por tanto, en una forma abstracta de razonamiento, que se deriva de una combinación de matemáticas y lógica. La teoría parte del presupuesto de un comportamiento racional correcto en situaciones de conflicto, en las que las partes tratan de ganar. Cualquier otro planteamiento implicaría, como es lógico, la inaplicabilidad de esta teoría. La teoría de los juegos es, pues, esencialmente “prescriptiva” y no “descriptiva”. Es decir, impone un tipo de acción determinado, definido como racional, y a continuación describe las consecuencias de esa acción. En definitiva, nos cuenta lo que ocurriría si las reglas de comportamiento recomendadas se siguieran. Estamos, en consecuencia, ante un modelo formal de la realidad.”⁵

No obstante lo anterior, es necesario tener en consideración, que los procesos de negociación coexisten elementos integrativos y distributivos. En la realidad, los objetivos de

2 HOPMANN, P. Terrence, *Teoría y procesos en las negociaciones internacionales*, PNUD/CEPAL, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, Santiago, Chile, 1990, p. 14.

3 MAUBERT, Jean Francois, *Negociar: las claves para triunfar*, Marcombo Boixareu Editores, Barcelona, 1993, p. 32.

4 TOUZARD, Hubert. *La mediación y la solución de los conflictos*. Barcelona: Herder, 1980, p. 162.

5 ARENAL, Celestino del, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1994, p.296.

expansión o división de los beneficios existentes se entre mezclan, en razón de los intereses de las partes negociadoras.

2.2 Metodología

Para analizar la negociación desarrollada en el marco de lo que se denominó la Comisión de Alto Nivel, emplearemos un análisis de tipo deductivo. Iniciaremos escudriñando los aspectos generales del proceso de negociación y posteriormente examinaremos los aspectos particulares de la negociación.

Debido a que la mayoría de procesos de negociación se pueden delimitar dentro de un período de tiempo determinado, utilizaremos también el análisis coyuntural.

3) ANTECEDENTES

Desde la década de los ochenta y con mayor fuerza en los noventa, el problema de las finanzas públicas ocasionó que el gobierno adoptara medidas que afectaron a los funcionarios públicos. En el año 1995 hubo una serie de medidas gubernamentales que ocasionaron la reacción de las organizaciones sindicales y que generó un proceso de negociación que instauró lo que en aquel momento se denominó la Comisión de Alto nivel.

La aprobación de la Ley N° 7531 titulada “Reforma integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional”, publicada el 13 de julio de 1995 y la suscripción del denominado pacto Figueres-Calderón, por parte del entonces Presidente José María Figueres Olsen y el expresidente Rafael Angel Calderón Fournier; fueron los dos hechos que sobresalen como catalizadores de la efervescencia social que decantó el proceso de negociación objeto de análisis.

Desde mediados de la década de los ochenta, el tema de la sostenibilidad de los Regímenes de Pensiones se había comenzado a discutir con insistencia. Se argumentaba que el modelo establecido desde mediados de siglo

pasado había colapsado y que debía modificarse para que no quebrara.

La discusión durante ese periodo culminó con la aprobación de la Ley Marco de Pensiones, en el año 1991. Sin embargo, a pesar de que dicha ley dispuso cambios importantes en los regímenes de pensiones existentes en aquel momento, el problema de la sostenibilidad no fue resuelto con dicha normativa.

El tema permaneció vigente dado que el problema de las pensiones ha sido considerado por los Bancos acreedores extranjeros, como uno de los disparadores más fuertes del déficit fiscal del gobierno. Debido a ello, para los primeros meses de 1995, el gobierno del expresidente José María Figueres Olsen, remitió a la Asamblea Legislativa de aquel entonces un proyecto de ley denominado: “Ley de Normalización y Sostenibilidad de los Regímenes de Pensiones a cargo del Presupuesto Nacional”.

El citado proyecto de ley, pretendía modificar todos los regímenes de pensiones a cargo del presupuesto nacional, incluyendo el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Ello provocó medidas de presión por parte de las organizaciones sindicales magisteriales, con el propósito de que el proyecto de ley fuera retirado de la corriente legislativa.

Para el 6 de abril de 1995 los representantes del Magisterio Nacional amenazaron con ir a una huelga a partir del 20 de abril de ese año, si el gobierno no retiraba de la corriente legislativa el proyecto de ley relacionado con las pensiones.

Para el 17 de abril de 1995 representantes del gobierno tuvieron una reunión con sus homólogos del Magisterio Nacional, con la finalidad de evitar el movimiento de huelga. En aquella ocasión, el gobierno se comprometió a retirar de la corriente legislativa el proyecto de ley que había remitido a la Asamblea Legislativa y se propuso la creación de una comisión para iniciar una negociación en esa materia.

Al respecto se publicó en aquel momento, en lo que interesa, lo siguiente:

“La posibilidad de introducir cambios en la Ley de pensiones del Magisterio Nacional, por medio de negociaciones,

fue uno de los principales acuerdos al que llegaron ayer dirigentes sindicales del sector educativo con representantes del Poder Ejecutivo. Con el fin de iniciar negociaciones en tal sentido, el Gobierno dispuso el retiro temporal del proyecto que pretende hacer modificaciones a los regímenes de jubilaciones cargados al Presupuesto Nacional entre los cuales se halla el de los educadores. Como contraparte, los dirigentes gremiales dejaron sin efecto la huelga programada para el jueves y viernes de esta semana. (...) Además del retiro del proyecto y de la suspensión de la huelga, se acordó el establecimiento de una comisión política, con respaldo técnico, que en los próximos 30 días dará su veredicto sobre las reformas que requiere el régimen del Magisterio Nacional.”⁶

A partir de ese acuerdo del lunes 17 de abril de 1995 los representantes del Magisterio Nacional y del Gobierno iniciaron una negociación, la cual duró varias semanas y cuya culminación se dio el 23 de junio de 1995, cuando los representantes del Magisterio Nacional rompieron la negociación.

Después del rompimiento de las negociaciones, el proyecto de ley que modificó el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional fue remitido a la Asamblea Legislativa y durante el periodo de vacaciones de los educadores fue aprobado (9 de julio de 1995) y la ley fue publicada en el Alcance N° 27 a la Gaceta N° 133 del 13 de julio de 1995.

Otro hecho relevante fue que el 12 de junio de 1995 los expresidentes Rafael Ángel Calderón Fournier y José María Figueres Olsen, quien fungía en ese momento como Presidente de la República, suscribieron lo que se denominó el pacto Figueres-Calderón. En aquel acuerdo se establecía una serie de medidas en relación con la Reforma del Estado, entre las que podemos señalar: el cierre o traslado al sector privado de instituciones del sector público.

La reacción de los dirigentes sindicales de las instituciones del sector público fue generada

por este acuerdo político y por declaraciones como la del entonces Ministro de Reforma del Estado, cuando expreso que:

“ (...) con la reorganización planteada se reducirá el gasto público en ¢1.300 millones, ¢ 800 provenientes del cierre del IFAM y del CONICIT y ¢ 500 que se recaudarán por el traslado al sector privado de LAICA, INFOCOOP, DINADECO, ICAFE, CORBANA, OFIARROZ y la Junta del Tabaco.”⁷

En consecuencia, después de la aprobación en la Asamblea Legislativa de la ley denominada “Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional” y teniendo en cuenta lo que se había suscrito en el llamado pacto Figueres-Calderón, las organizaciones sindicales decidieron conformar una alianza para respaldar la huelga convocada por el Magisterio Nacional a partir del 17 de julio de 1995. En aquella ocasión se informó lo siguiente:

“En un acuerdo calificado como “histórico” por la dirigencia gremial, las organizaciones sindicales y populares suscribieron anoche un pacto cívico-político para respaldar la huelga convocada por el Magisterio Nacional, a partir del 17 de julio. La incorporación de las distintas centrales sindicales al movimiento se realizará en forma escalonada, pues sus representantes solicitaron “un poco de tiempo” para divulgar y promover el acuerdo entre las bases. Entre tanto, hoy a las 9 a.m., se reunirá por primera vez, el Comité Cívico Nacional en la sede de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), con el fin de coordinar las acciones que realizará el bloque sindical.”⁸

6 La Nación, Martes 18 de abril de 1995, p. 4 A.

7 La Nación, Miércoles 14 de junio de 1995, p. 4 A.

8 Ver, La Nación, Miércoles 12 de julio de 1995, p. 6 A.

A partir de aquel momento se inició una huelga que duró casi un mes. Sobre ese el particular se manifestó que:

“Mientras los sindicatos del sector público, encabezados por el Magisterio Nacional, confían en paralizar los diferentes servicios que ofrece el Estado, tal como ocurrió en octubre de 1980, el Poder Ejecutivo está esperanzado en que se producirá un debilitamiento paulatino de ese movimiento.”⁹

Finalmente, el 16 de agosto de 1995 los representantes del Comité Cívico Nacional y los representantes del Gobierno, firmaron un acuerdo donde se comprometían a reconocer el documento denominado “Propuesta alternativa para la solución al conflicto del Magisterio Nacional” como base para la negociación entre ambas partes. El acuerdo fue refrendado por el Presidente de la República de ese entonces, José María Figueres Olsen.

El documento de marras, en su primer punto creaba lo que se denominó la Comisión de Alto Nivel, que fue la instancia en la que se desarrolló el proceso de negociación que va ser analizado en este artículo. Específicamente el documento dispuso lo siguiente:

“Ambas partes convienen en establecer una Comisión de Alto Nivel, que entre a conocer y resolver los puntos planteados en la agenda que se indica en el punto B de esta propuesta. La solución a los problemas enumerados en la agenda deberá encontrarse a la mayor brevedad, pero en todo caso las deliberaciones no se prolongarán por más de 90 días contados a partir del día en que se levante el movimiento laboral que afecta al Magisterio y otras Instituciones. El Poder Ejecutivo y el Comité Cívico Nacional se comprometen a llevar a la práctica todos los acuerdos que en esta Comisión de Alto Nivel se tomen, sean éstos de ejecución inmediata en el Ejecutivo, de solicitud

de acción a los Poderes Legislativo o Judicial – quedando a salvo la autonomía de estos – o cualquier otra gestión que en procura de la justicia, la paz social y el interés público sea necesario implementar y se acuerde conjuntamente.”¹⁰

Como se observa, el acuerdo firmado entre el Comité Cívico Nacional y los representantes del Gobierno, estableció una instancia de negociación formal. No obstante, como trataremos de demostrar más adelante, este hecho significó un viraje en la correlación de fuerzas de las partes negociadoras.

4) ANÁLISIS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

Atendiendo al marco metodológico diseñado para acercarnos a nuestro objeto de estudio, es necesario explicar los aspectos generales que rodearon el proceso de negociación y así comprender la situación existente en aquel momento.

4.1 Contexto socio-político en que se enmarca el proceso de negociación

El contexto socio-político en que se desarrolló el proceso de negociación objeto de estudio, determinó una correlación de fuerzas diferente para cada uno de los actores. Después de que finalizó la huelga con el acuerdo firmado el 16 de agosto de 1995, el Gobierno logró fortalecerse y ello se evidenció en el seno de la Comisión de Alto Nivel; lo anterior contrasta con el debilitamiento del Comité Cívico Nacional, que ingresó al proceso de negociación con un poder sumamente limitado.

Debe tenerse presente que el Gobierno logró soportar una huelga, en la que las organizaciones sindicales no pudieron concretar su principal petición, a saber: Derogar la Ley de

9 Ver, La Nación, Miércoles 24 de julio de 1995, p. 4 A.

10 Ver, Acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica y el Comité Cívico Nacional para aceptar el documento “Propuesta alternativa para la solución a conflicto del Magisterio Nacional”, como documento base para la negociación, 16 de agosto de 1995.

Reforma al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Dicho de otro modo, la huelga que se desarrolló desde el 17 de julio al 16 de agosto de 1995 tuvo como resultado un fortalecimiento de la posición del Gobierno y le permitió que entrara a negociar sin la presión que significaba un movimiento de huelga en desarrollo.

En consecuencia, el contexto socio-político existente al momento de iniciar el proceso de negociación estuvo a favor del Gobierno y esto repercutió en el equilibrio de poder imperante entre las partes negociadoras.

Por su parte, los representantes del Comité Cívico Nacional se tuvieron que desenvolver en un contexto socio-político adverso. Después de la huelga los dirigentes sindicales, especialmente los de las organizaciones magisteriales, recibieron una fuerte crítica por parte de las bases. Las informaciones de aquel momento narraron lo siguiente:

“A la cara de los que apoyaban aceptar la propuesta de Mora se lanzaron monedas y billetes, y a sus oídos fueron a parar palabras como “vendidos” y “traidores”. Los incidentes fueron minimizados por Juvenal Cascante y Mario Mondol, miembros del FOM, quienes aseguraron que se trataba de enviados del SINDEU y no de sus afiliados, sin embargo, las molestias también caló en los segundos.”¹¹

El acuerdo que creó la Comisión de Alto Nivel como instancia de negociación fue considerado, por buena parte de los servidores públicos en huelga, como una claudicación de la lucha por parte de los dirigentes sindicales. Se interpretó que después de una huelga tan prolongada, las organizaciones sindicales no tendrían el suficiente poder de negociación para lograr que el gobierno cediera a sus peticiones.

En ese sentido, los dirigentes sindicales entraron al proceso de negociación con el equilibrio de poder en su contra. Su base social no solo fue desmovilizada, sino que también una buena parte de ella decidió retirarles su apoyo.

4.2 Acontecimiento objeto de estudio y hechos relevantes del proceso de negociación

El proceso de negociación que se desarrolló en el marco de lo que se denominó Comisión de Alto Nivel, es el acontecimiento que merece ser analizado. El período que se va estudiar está comprendido entre el 16 de agosto de 1995, fecha en que se firmó el acuerdo que establece la citada Comisión como foro formal de negociación y el 20 de noviembre de ese mismo año, momento en que oficialmente se anuncia el fracaso del proceso de negociación.

Merecen ser resaltados como hechos relevantes del aquel proceso de negociación y durante el período de tiempo indicado, los siguientes:

- Miércoles 16 de agosto de 1995: Se firmó el acuerdo entre el Gobierno de la República y el Comité Cívico Nacional, donde se ponía fin a la huelga y se creaba la Comisión de Alto Nivel como instancia de negociación; además, se definió como puntos de agenda de aquel proceso los siguientes: Dignificación del Campesino, Justicia Tributaria, Garantías Sindicales, Política Salarial, Reforma del Estado y el Sistema Jubilatorio de Pensiones del Magisterio Nacional y la Ley N° 7531.
- Viernes 18 de agosto de 1995: El coordinador del Comité Cívico Nacional remitió al Presidente de la República de entonces, los nombres de los representantes de las organizaciones sindicales que estarán en la Comisión de Alto Nivel.
- Miércoles 23 de agosto de 1995: Se instaló y se realizó la primera reunión de la Comisión de Alto Nivel, en la que se adoptaron los primeros acuerdos entre las partes negociadoras
- Martes 29 de agosto de 1995: Se desarrolló la segunda reunión de la Comisión de Alto Nivel, en la que se definieron dónde, cuándo y cómo iba a funcionar dicho órgano. Además, se conformaron cuatro comisiones encargadas de analizar temas específicos de la agenda de negociación, a saber: Comisión de Pensiones, Comisión de Reforma

11 Ver, Al día, Viernes 18 de agosto de 1995, P. 3

- del Estado, Comisión de Política Salarial y Comisión de Dignificación del Campesino.
- Martes 5 de setiembre de 1995: La Comisión de Alto Nivel emitió la directriz política de impulsar un proceso concertado, participativo y transparente en lo relacionado con el tema de la Reforma del Estado.
 - Martes 12 de setiembre de 1995: Se firmó un acuerdo que dispuso que para el 30 de setiembre se publicaría en La Gaceta, un reglamento que ordenará como iba a ser el traslado del régimen de jubilación del Magisterio Nacional al de la Caja Costarricense del Seguro Social.
 - Martes 19 de setiembre de 1995: Se rechazó un ofrecimiento del Ministerio de Educación Pública de adelantar para el 28 de setiembre el cheque a quienes trabajaran hasta el 15 de diciembre para reponer las lecciones perdidas durante la huelga de julio y agosto de 1995.
 - Martes 3 de octubre de 1995: Se insistió en que era necesario analizar para la próxima sesión, la normativa que ordenaría el traslado del régimen de jubilación del Magisterio Nacional al de la Caja Costarricense del Seguro Social y que el gobierno se había comprometido a publicar en el periódico oficial La Gaceta.
 - Martes 10 de octubre de 1995: Se acordó apoyar la labor del Ministerio de Economía Industria y Comercio en relación con el control de precios de los artículos de consumo básico; establecer un fideicomiso de ₡2.400 millones para el pequeño y mediano agricultor y desembolsar ₡1.000 millones para la reparación de caminos en las zonas de desarrollo productivo. Además, se presentaron las propuestas de cambio a la ley que había reformado el Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y se determinó que éstas iban a ser discutidas posteriormente.
 - Viernes 20 de octubre de 1995: Los representantes del gobierno manifestaron su decisión de no modificar la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, en los puntos solicitados por los representantes del magisterio en la Comisión de Alto Nivel.

- Viernes 17 de noviembre de 1995: Finalizó el plazo de 90 días que se había dispuesto en el acuerdo firmado el 16 de agosto, para el desarrollo de las deliberaciones entre los representantes del gobierno de la República y el Comité Cívico Nacional en el marco de la Comisión de Alto Nivel.
- Lunes 20 de noviembre de 1995: Las partes negociadoras decidieron no firmar el documento que pretendía poner fin a los tres meses de negociación entre el Gobierno de la República y el Comité Cívico Nacional.

4.3 Identificación de los actores

En el proceso de negociación objeto de estudio, se identificaron dos actores en el plano formal, a saber: los representantes del gobierno y los representantes del Comité Cívico Nacional. Sin embargo, a lo interno de esta última instancia, es necesario distinguir entre los representantes de las organizaciones sindicales del magisterio nacional y los representantes del resto de las organizaciones sindicales.

El gobierno había nombrado como sus representantes en la Comisión de Alto Nivel, a los ministros de entonces Farid Ayales de Trabajo, Eduardo Doryan de Educación, Leonardo Garnier de Planificación y a dos viceministros, que eran: Stéfano Arias de Educación e Ingrid Hermann de Hacienda.¹²

Para efectos de nuestro análisis, a los representantes del gobierno los podemos caracterizar de la siguiente manera:

Ministro de Educación: Presentaba como característica un estilo de negociación suave, de mente abierta, con una orientación afectiva y con disposición a solucionar el problema obteniendo buenos resultados objetivos.

Ministro de Trabajo: Se caracterizaba por tener un estilo de negociación duro, con una mentalidad cerrada y con una personalidad ganadora. Era la figura que fungía como líder y el encargado de pronunciar la posición del gobierno en los temas más conflictivos.

¹² Ver, La Nación, Miércoles 23 de agosto de 1995, p. 4.

Ministro de Planificación: Tuvo un estilo de negociación suave, dispuesto a escuchar los planteamientos de la contraparte negociadora por medio de una racionalidad abierta.

Viceministro de Educación: En las sesiones de la Comisión de Alto Nivel en que participó, exhibió características similares a la del Ministro de Educación: mente abierta, orientación afectiva y estilo suave de negociación.

Viceministra de Hacienda: Participó en muy pocas sesiones; sin embargo, es posible acotar que también adoptó un estilo suave y una racionalidad abierta.

En el caso de los representantes del Comité Cívico, resulta pertinente dividirlos y caracterizarlos de la siguiente manera:

Representantes del Frente de Organizaciones Magisteriales (FOM).

En el caso de los representantes de los educadores, es posible caracterizarlos como negociadores de estilo duro, con una mentalidad cerrada y con una personalidad y mentalidad ganadora. Los participantes con estas características fueron:¹³

El Presidente del Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC), Juvenal Cascante; el Presidente de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), Mario Mondol; el Presidente de la Asociación de Nacional de Educadores (ANDE), José Antonio Castillo; el Presidente de la Asociación de Educadores Pensionados (ADEP), Walter Silva; la Secretaria General de la Unión Nacional de Empleados de la Universidad Estatal a Distancia (UNEUNED), Marlen Víquez y el Secretario General de Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional (SITUN), Gerardo Chaves.

Representantes del Resto de Organizaciones Sindicales

Secretario General de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN): El señor José Joaquín Meléndez en su condición de coordinador el Comité Cívico Nacional presentó un estilo de negociación suave, con una racionalidad abierta y dispuesto a lograr acuerdos con su contraparte negociadora.

Secretario General de la Confederación de Trabajadores de Costa Rica (CTCR): El abogado Pablo Zúñiga tuvo un estilo de negociación suave y con una mente abierta.

Secretario General de la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC): El señor Dennis Cabezas se caracterizó por un estilo de negociación duro, una posición de liderazgo y ganadora; además, con una mentalidad y posición cerrada.

Secretario General de la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT): El estilo de negociación de Ricardo Araya también fue duro. Adoptó una posición ganadora y una mentalidad cerrada.

Secretario General de la Asociación de Empleados Públicos (ANEP): Como representante del Sector Público centralizado, el señor Albino Vargas tuvo un estilo de negociación duro, una posición ganadora, con una mentalidad y posición cerrada.

Representante del Sector Público Descentralizado: El señor Olman Chinchilla se caracterizó por tener un estilo de negociación suave, con una posición de seguidor y con una mentalidad abierta dispuesta a lograr acuerdos con su contraparte negociadora.

Como actores secundarios del proceso de negociación, se identificó a las personas que participaron en las comisiones técnicas creadas para discutir los temas específicos. Se debe indicar que al inició, las comisiones de garantías sindicales y de justicia tributaria tuvieron problemas para su conformación; prueba de ello fue que se nombraron con posterioridad a las otras comisiones y en la práctica no funcionaron.

13 Ver, Carta del Coordinador del Comité Cívico Nacional, José Joaquín Meléndez, al Presidente de la República, José María Figueres Olsen, del 18 de agosto de 1995.

Las personas que integraron las comisiones técnicas fueron las siguientes:¹⁴

- Comisión de Pensiones: Por parte del Gobierno participaron: Irma García, Fabio Durán, Oscar Santos, Luis Angel Quirós y Paulo Sauma. En representación del Comité Cívico Nacional: Walter Silva, Juvenal Cascante, Mario Mondol, José Antonio Castillo, Marlen Víquez, Gerardo Chaves y Luis Garita.
- Comisión de Reforma del Estado: Participaron en representación del gobierno: Rodolfo González, José Luis Araya y Maynor González. En el caso del Comité Cívico Nacional se nombró a: Gilberth Brown, Albino Vargas, Dennis Cabezas, Pablo Zúñiga, Olman Chinchilla y Edith Ugalde.
- Comisión de Política Salarial: Alicia Fournier, Ingrid Hermann, Eugenio Solano y María Teresa Solís en representación del gobierno. William Bogantes, Dennis Alvarado, Ricardo Gutiérrez, Xiomara Rojas, Eduardo Irías, Rodrigo Aguilar, Luis Chavarría, Geovanny Céspedes, Ricardo Araya, Miguel Martínez y Ligia Malavassi por parte del Comité Cívico Nacional.
- Comisión de Dignificación del Campesino: Por el gobierno estuvieron Oscar Campos, Orlando Dorado y Carlos Villalobos. El Comité Cívico Nacional designó a Ricardo Araya, José Obando, Elpidio Ávila, Irabel Zumbado, Italo Fera y Miguel Soto.
- Comisión de Garantías Sindicales: Participaron en representación del gobierno: Roberto Quirós, Luis Fernando Vargas y Eugenio Solano. Por el Comité Cívico Nacional estuvieron: Felipe Salmerón, Mario Blanco, Eliécer Sánchez, Miguel Marín, Gilbert Bermúdez y Ramón Barrantes.
- Comisión de Justicia Tributaria: Por parte del gobierno se nombró a Ingrid Hermann y a Marvin Taylor.^{15J} En representación del

Comité Cívico Nacional se nombró a Carlos Navarro, Jorge Soto y Adrián Rodríguez.

De la identificación y caracterización de los actores se colige que en los representantes del gobierno predominaba un perfil de negociación suave y de racionalización abierta; no obstante se debe observar que el Ministro de Trabajo cuyo protagonismo y liderazgo fue manifiesto, tuvo un perfil de negociador duro aunque estaba anuente a recibir información y a discutir los temas pertinentes.

En contraste, entre los representantes del Comité Cívico Nacional sobresalieron los negociadores con un perfil duro y con una mentalidad cerrada. Ello resultó más evidente en el caso de los representantes del Frente de Organizaciones Magisteriales, ya que en caso de los otros representantes de las organizaciones sindicales, imperó el estilo de negociación suave y de racionalidad abierta con el propósito de lograr acuerdos con la contraparte negociadora.

Esta heterogeneidad en cuanto al perfil de las partes negociadoras nos indica, que la dinámica, el tipo y modelo de negociación que se utilizó en aquel proceso, dependió en muchos momentos de los temas de agenda que se estaban tratando en un momento determinado.

4.4 Objeto y criterios objetivos de negociación

En el plano formal, los representantes del Comité Cívico Nacional y del gobierno tuvieron como objeto de negociación los puntos de agenda establecidos en el acuerdo suscrito el 16 de agosto de 1995. En ese sentido, en aquella oportunidad se definieron los siguientes temas:

“B. La Agenda Nacional estará constituida por los siguiente puntos: B.1 Dignificación del Campesino; B.2 Justicia

14 Ver, Carta del Coordinador del Comité Cívico Nacional, José Joaquín Meléndez, a la Comisión Negociadora de Alto Nivel, del 28 de agosto de 1995 y La Nación, del 30 de Agosto de 1995.

15 ^J Los nombres de los representantes del gobierno en la Comisión de Justicia Tributaria, se establecen

a partir de consultas hechas y de la memoria de algunos de los actores; por lo que no hay seguridad de que estas hayan sido las personas que representaron al gobierno en esa comisión.

Tributaria; B.3 Garantías Sindicales; B.4 Política salarial; B.5 Reforma del Estado; y, B.6 Sistema Jubilatorio de Pensiones del Magisterio Nacional y Ley No.7531.”¹⁶

No obstante, es necesario indicar que en términos reales el proceso de negociación giró en relación a dos temas fundamentales: La modificación de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y la Reforma del Estado.

En un segundo plano se posicionó a los temas de política salarial y dignificación del campesino. En el primer caso, la discusión se desplazó al Consejo Nacional del Salarios, debido a que esa era la instancia competente para discutir ese tema. En el segundo caso, sí hubo negociaciones con el propósito de lograr acuerdos que fueran en beneficio de los campesinos.

Por último, como ya se dijo, los temas de garantías sindicales y justicia tributaria durante el tiempo que duró el proceso de negociación, no fueron discutidos en la Comisión de Alto Nivel. Además de haber existido problemas en la conformación de las comisiones que iban a discutir estos temas, en términos prácticos éstas no funcionaron como sus homólogas de Pensiones y Reforma del Estado.

En consecuencia, se privilegió el tema de pensiones y en segunda instancia el de Reforma del Estado. Esta circunstancia la podemos observar en la propuesta que se presentó en la Comisión de Alto Nivel y que fue aprobada en la sesión del 29 de agosto de 1995, en la que se dispuso lo siguiente:

“Se atenderá con prioridad el tema de las pensiones, pero simultáneamente se podrá ir conociendo temas de Reforma del Estado, en particular de las instituciones particularizadas. Resuelto el tema de pensiones se entrará a conocer lo relativo a reforma del Estado y de acuerdo a la calendarización que se presentará

para las próximas reuniones, se conocerá también el tema de justicia tributaria, específicamente desde el enfoque de la administración tributaria, tema que se introducirá mediante la presentación del proyecto de reforma gubernamental sobre al materia, el cual será expuesto en la propia Comisión de Alto Nivel en su oportunidad por los funcionarios responsables.”¹⁷

Lo anterior nos permite inferir, que en la Comisión de Alto Nivel el tema de la reforma a la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional ocupó el lugar prioritario y en un segundo lugar, el tema de la Reforma del Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, los criterios objetivos de negociación estuvieron centrados en relación con el tema de las pensiones. Sobre el particular los principales aspectos que se plantearon fueron los siguientes:

- Vacíos, inconsistencias e inconstitucionalidades contenidas en la Ley N° 7531.
- Viabilidad de aprobar y propuesta alternativa de Reforma Integral a la Ley N°7531.
- Necesidad de un Reglamento que regulara el traslado de las personas del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional al de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Por otra parte, en el tema de Reforma del Estado se manejaron como criterios objetivos de negociación:

- La necesidad de un manejo transparente de la información atinente a cada una de las instituciones involucradas en la Reforma del Estado.
- La participación de los trabajadores en la definición y desarrollo de la Reforma del Estado.
- Los criterios técnicos de índole presupuestario y organizacional que justificaban la

16 Ver, Acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica y el Comité Cívico Nacional para aceptar el documento “Propuesta alternativa para la solución a conflicto del Magisterio Nacional”, como documento base para la negociación, 16 de agosto de 1995.

17 Ver, Propuesta enviada a la Comisión de Alto Nivel y que fue aprobada en la sesión N°2 del 29 de agosto de 1995.

reestructuración, fusión o cierre de las instituciones públicas involucradas en el proceso de Reforma del Estado.

En el caso del tema de dignificación del campesino, también se plantearon criterios objetivos que fueron analizados principalmente en el plano de la comisión técnica:

- Constitución de un fideicomiso.
- Inversión del gobierno en caminos vecinales.
- Regulación del Proceso de Desahucio Agrario.

El tema de la Política Salarial, como se indicó anteriormente, fue conocido en la Comisión Nacional de Salarios y no en la Comisión de Alto Nivel. Debido a ello y tomando en cuenta que dicha instancia es de carácter formal y constituía un foro de negociación debidamente institucionalizado, este tema no fue analizado porque no se discutió en el marco de la Comisión de Alto nivel.

Por último y por las razones que ya han sido expuestas, los temas de garantías sindicales y justicia tributaria prácticamente no fueron objeto de negociación; por lo que no es posible señalar criterios objetivos que se hayan planteado en relación con estos temas.

4.5 Intereses subjetivos implícitos en el proceso de negociación

En lo atinente a los intereses subjetivos de las partes en el proceso de negociación, éstos estuvieron en función del resultado de la huelga que se desarrolló entre el 17 de julio y el 16 de agosto de 1995.

- Intereses Subjetivos de los Representantes del Gobierno.

El principal interés subjetivo de los representantes gubernamentales consistió en que la Comisión de Alto Nivel se convirtiera en un mecanismo para mitigar y eliminar la oposición a la reforma a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y a las medidas que se habían implementado en lo relacionado con la Reforma del Estado.

Otro interés latente en los representantes del gobierno ante la Comisión de Alto Nivel fue el de utilizar a esta instancia, para evidenciar ante la opinión pública una actitud de diálogo y no de intransigencia.

- Intereses Subjetivos de los Representantes del Comité Cívico Nacional.

En el caso del Frente de Organizaciones Magisteriales (FOM), el principal interés subjetivo de sus dirigentes fue evitar que su legitimidad y credibilidad se deteriorara aún más. En efecto, después de lo acontecido en julio de 1995 cuando se aprobó la reforma a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y posteriormente con el resultado obtenido al finalizar la huelga de julio y agosto de ese mismo año; la legitimidad y credibilidad de los dirigentes magisteriales fue duramente criticada por sus representados.

Los demás dirigentes sindicales tenían como interés subjetivo, el figurar en un proceso de negociación que les permitía aumentar su credibilidad y legitimidad con respecto a los trabajadores que representaban. Ello era posible, debido a que prácticamente el peso de la huelga fue asumido por el magisterio nacional y no por el resto de instituciones públicas involucradas o representadas en la Comisión de Alto Nivel.

4.6 Determinación de la dinámica y de las relaciones de fuerza presentes en el proceso de negociación

En forma lacónica se han descrito los principales elementos involucrados en el proceso de negociación; sin embargo, todos estos aspectos forman parte de un proceso dinámico que se desarrolló en la coyuntura que va del 16 de agosto al 20 de noviembre de 1995.

Tal y como ha quedado evidenciado, después de la huelga suscitada en los meses de julio y agosto de 1995, el Frente de Organizaciones Magisteriales (FOM) quedó muy debilitado ante su base y ante el gobierno. Por ello tuvo que afrontar dos situaciones adversas en forma consecutiva en su lucha por mantener intacto el Régimen de Pensiones y Jubilaciones

del Magisterio Nacional: la primera fue la aprobación de la Reforma a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y la segunda, no conseguir que el gobierno derogara la reforma aprobada después del llamado a huelga que hizo a todos los maestros y profesores.

Esta circunstancia, a pesar del apoyo que obtuvieron de otros grupos sindicales, determinó un debilitamiento de las organizaciones magisteriales al momento de ir al proceso de negociación formal en la Comisión de Alto Nivel. En otras palabras, no obstante que en el marco de la huelga las organizaciones magisteriales logran una alianza con el resto de organizaciones sindicales, el equilibrio de poder finalmente estuvo a favor del gobierno y ello se manifestó en el proceso de negociación acontecido en la Comisión de Alto Nivel.

Una situación parecida debió ser afrontada por el resto de organizaciones sindicales, con la diferencia de que sus dirigentes no tuvieron que soportar el deterioro de credibilidad y legitimidad de sus homólogos del Magisterio Nacional. Tampoco estos dirigentes tuvieron que hacer frente a una situación consolidada como es una ley debidamente aprobada, sino que su preocupación se centró en impedir el cierre y reestructuración de una serie de instituciones del sector público.

Se infiere de lo expuesto que la correlación de fuerzas a lo interno del Comité Cívico Nacional no fue monolítica como aparecía externamente; su conformación mostró una presencia más influyente de las organizaciones magisteriales y esto se manifestó en el resultado final del proceso de negociación.

El gobierno por su parte, en contraste con el Comité Cívico Nacional, ingresó al proceso de negociación totalmente fortalecido. Tuvo el tiempo de negociación a su favor y no tuvo la presión de un movimiento de huelga. Estas circunstancias, unidas a los intereses subjetivos de los representantes del gobierno, determinaron una estrategia de dilatación en el proceso de negociación y una posición que consistió en no ceder en el objetivo principal de su contraparte negociadora, a saber: reformar la ley que había sido aprobada en julio de 1995.

El proceso de negociación en la Comisión de Alto Nivel se inició el 23 de agosto de 1995, en esa primera reunión se adoptaron varias resoluciones de carácter general. En ese sentido, se indicó que:

“Aunque el Ministerio de Educación Pública estableció un mecanismo para verificar quiénes asistieron a la huelga y quiénes no, ayer la comisión de alto nivel acordó eliminar ese procedimiento que originó fricciones entre esa dependencia y el Magisterio Nacional. Se trata de la primera resolución que toma esa comisión que quedó instalada ayer en la sede del Instituto Nacional de Seguros (INS). (...). Otras disposiciones tomadas por este órgano –integrado por representantes del Gobierno y de la dirigencia magisterial- fue nombrar una subcomisión que permita definir la agenda que guiará el trabajo de esta agrupación en las próximas semanas.”¹⁸

La subcomisión designada presentó la propuesta de funcionamiento a la Comisión de Alto Nivel en la sesión del 29 de agosto de 1995. En dicho documento, tal y como se adelantó anteriormente, se le otorgó prioridad al tema de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y en segunda instancia al tema relacionado con la Reforma del Estado.

Además en el plano operativo, se determinó el siguiente procedimiento:

“(…) La Comisión de Alto Nivel se reunirá una vez por semana los días martes, en el Instituto Nacional de Seguros, de 8 a 12 medio día. Su trabajo se dividirá en dos sesiones, durante la primera se conocerán los informes de las comisiones y asuntos previamente calendarizados o pendientes de resolución, incluyendo temas específicos de Reforma del Estado. Durante la segunda sesión y mientras no esté resuelto el problema de pensiones, el Comité Cívico Nacional, conocerá únicamente el tema pensiones, pero

18 Ver, La Nación, Jueves 24 de agosto de 1995, p. 6 A.

cuando este sea superado, se conocerá el tema de Reforma del Estado, en su parte de fondo. (...) 7- En la primera reunión del día 29 de los corrientes se procederá durante la primera sesión a integrar las comisiones, a darles su mandato y a establecer el orden del día de la siguiente reunión, incluida la calendarización de la discusión de los temas relativos a las instituciones prioritarias (incluidas en el punto C-3 del documento de Don Jorge Mora). En la segunda sesión, se entrará a conocer la propuesta de las partes para resolver el conflicto de pensiones. (...) 8- Las comisiones técnicas establecerán cada una, su propia dinámica de trabajo y su calendario, pero laborarán intensamente y de sus acuerdos o trabajo prepararán un informe para al Comisión de Alto Nivel que debe ser entregado el viernes de cada semana. 9- El Ministro Garnier queda comisionado para conseguir el Edificio del INS como sede de las reuniones y coordinará con las autoridades de la Institución, lo relativo al control del acceso de la prensa al lugar de reunión.¹⁹

Lo citado anteriormente fue aprobado el 29 de agosto, junto con el compromiso del gobierno de garantizar que no habría ningún tipo de sanciones o represalias contra los trabajadores en propiedad, interinos u ocasionales por el hecho de haber participado en el movimiento de huelga. Asimismo, en dicha reunión quedaron instaladas las comisiones técnicas que analizarían los diferentes temas de la agenda de negociación, a excepción de la comisión de garantías sindicales y de justicia tributaria que serían conformadas posterior a esa fecha.

Como se observa, los dos primeros días del proceso de negociación fueron para establecer los mecanismos operativos. Sin embargo, las decisiones adoptadas permiten deducir que el eje de la negociación fue el tema de las pensiones y

que el desacuerdo en este tema, haría muy difícil el éxito del proceso de negociación.

Por otra parte, aunque se nombró una comisión técnica en materia de pensiones, nótese que los representantes del Comité Cívico Nacional fueron los mismos dirigentes magisteriales que estaban en la Comisión de Alto Nivel. Esta circunstancia, junto con la decisión de dedicar la segunda parte de las sesiones de la Comisión de Alto Nivel a ese tema, provocó que este punto de agenda se tratara en el órgano político y no en el técnico.

Una situación diferente ocurrió con los temas de Reforma del Estado y Dignificación del Campesino, debido a que en estos dos casos el mecanismo de trabajo fue puesto en práctica en los órganos técnicos creados al efecto. En el primer caso, se tomó en cuenta un acuerdo adoptado por la Comisión de Alto Nivel en la sesión del 5 de setiembre de 1995, con base en ello, la comisión técnica de reforma del Estado logró el siguiente acuerdo:

“Primero: La Comisión de Alto Nivel (CAN), conformada por los representantes del Gobierno de la República y del Comité Cívico Nacional, tomó la directriz política, en su sesión del martes 5 de setiembre de 1995, de impulsar el desarrollo de un proceso concertado, participativo y transparente en la cuestión de la Reforma del Estado, con la incorporación de los sectores laborales y sus organizaciones al proceso en desarrollo. Segundo: Con base en dicha directriz, se establecen los siguientes lineamientos operativos: (...)”²⁰

En el caso de la comisión técnica del tema relacionado con la Dignificación del Campesino, se suscribieron acuerdos en el sentido de establecer un fideicomiso de \$2.400 millones para el pequeño y mediano agricultor y que se

19 Ver, Propuesta enviada a la Comisión de Alto Nivel y que fue aprobada en la sesión N°2 del 29 de agosto de 1995.

20 Ver en anexos, el contenido de los lineamientos operativos. Documento: Comisión técnica de Reforma del Estado, Minuta de acuerdo: Directrices para la ejecución de un proceso concertado, participativo y transparente sobre el tema de la Reforma del Estado.

desembolsen €1.000 millones para la reparación de caminos en las zonas de desarrollo productivo, cuya ejecución iba a estar a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería.²¹

No obstante la suscripción de estos acuerdos en el nivel de las comisiones técnicas, el verdadero objeto de negociación era el tema del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. En relación con este aspecto el proceso de negociación se caracterizó por ser una típica negociación distributiva, donde ninguna de las dos partes negociadoras estaba dispuesta a ceder en sus planteamientos.

Esta situación tuvo sus primeros indicios en la sesión del 3 de octubre de 1995, en la que el Presidente de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) denunció el incumplimiento del gobierno, por no publicar el reglamento que iba ordenar el traspaso de los trabajadores que estaban en el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional al de la Caja Costarricense del Seguro Social. Sobre el particular se manifestó lo siguiente:

“Según José Antonio Castillo, presidente de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), representantes gubernamentales y del Comité Cívico firmaron, el 12 de setiembre, un acuerdo en el cual se estableció el 30 de setiembre como fecha límite para la publicación de dicho reglamento en La Gaceta. A su juicio, se incumplió con el compromiso porque el interés del Poder Ejecutivo es que la mayoría de trabajadores se pasen al Seguro Social.”²²

Posteriormente, en la sesión del 10 de octubre de 1995 se presentan formalmente las propuestas de cambio a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y se determinó que las mismas serían analizadas en la reunión de la Comisión de Alto Nivel programada para el viernes 20 de octubre de 1995. En dicha sesión se evidenció que en materia de

pensiones existía una negociación de tipo distributiva, donde los representantes del gobierno no estaban dispuestos a ceder ante el regateo de los representantes del Comité Cívico Nacional.

Debido a ello, es posible afirmar que el establecimiento de acuerdos en el proceso de negociación realizado en la Comisión de Alto Nivel, dependía de que las partes se pudieran poner de acuerdo en el tema de las pensiones. Esto no ocurrió, debido a que los representantes del gobierno siempre tuvieron una posición inflexible en relación con este punto de la agenda de negociación; esto con fundamento en que tenían una posición de poder definida por las correlaciones de fuerza existentes en aquel momento.

Lo expresado anteriormente, se puede resumir por medio de la parte final del comunicado enviado por los representantes del Frente de Organizaciones Magisteriales (FOM), a la Comisión de Alto Nivel y que expresa lo siguiente:

“Ambas partes estiman que las posiciones del FOM y el GOBIERNO son irreconciliables. Queda a salvo para el FOM, según su propia interpretación, lo dispuesto en el párrafo tercero del punto A. de la PROPUESTA ALTERNATIVA PARA LA SOLUCION AL CONFLICTO DEL MAGISTERIO NACIONAL”, suscrito el 16 de agosto de este año, de elevar a la Asamblea Legislativa de la República, aquellos aspectos que estime pertinentes. El GOBIERNO reitera que la reforma legislativa no es necesaria ni pertinente, toda vez que vía Reglamentaria y Administrativa se resuelven las principales inquietudes planteadas por el FOM.”²³

En consecuencia, podemos concluir que en términos reales el proceso de negociación en la Comisión de Alto Nivel finalizó en la sesión celebrada el viernes 20 de octubre de 1995. Se infiere que el gobierno logró imponer su estrategia y objetivos de negociación, en contraste,

21 Ver, La Nación, Miércoles 11 de octubre de 1995, p. 5 A.

22 Ver, La Nación, Miércoles 4 de octubre de 1995, p. 8 A.

23 Ver, Comunicado remitido a la Comisión de Alto Nivel por el Frente de Organizaciones Magisteriales (FOM).

el Comité Cívico Nacional tuvo que optar por el rompimiento de las negociaciones, por no haber existido acuerdo en relación con el tema de la reforma a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

4.7 Efectos del resultado del proceso de negociación

Como corolario podemos afirmar que el resultado más evidente del proceso de negociación objeto de estudio, fue la falta de credibilidad y legitimación que los dirigentes de las organizaciones magisteriales tuvieron que afrontar en relación con las bases de sus organizaciones.

Tal y como lo manifestó el excoordinador del Comité Cívico Nacional, José Joaquín Meléndez:

“Los maestros y profesores de este país, muestran hasta la fecha una falta de credibilidad para con los dirigentes de las organizaciones magisteriales, que ha costado mucho revertir. En el proceso de negociación de la Comisión de Alto Nivel era claro que si no se lograba un acuerdo en materia de pensiones, la negociación difícilmente podía prosperar. Aún cuando se lograron acuerdos en otros temas, finalmente las otras organizaciones sindicales decidimos que debíamos ser solidarios con el magisterio Nacional.”²⁴

Por otra parte, la reforma a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional provocó que las personas afectadas, establecieran una serie de acciones legales ante la Sala Constitucional. En ese sentido, como expresó el exministro de Trabajo, Farid Ayales:

“Las resoluciones de la Sala Constitucional han venido a establecer más cambios a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, que las acciones

emprendidas en su oportunidad por el Frente de Organizaciones Magisteriales y el Comité Cívico Nacional.”²⁵

En consecuencia, el proceso de negociación desarrollado en la denominada Comisión de Alto Nivel finalmente se constituyó en una instancia que permitió al gobierno de aquel entonces, lograr sus objetivos de negociación. En comparación, el Comité Cívico Nacional no logró sus objetivos de negociación, a pesar de que hubo acuerdos en temas distintos al de pensiones.

En el caso específico de las organizaciones magisteriales, su interés subjetivo de utilizar el proceso de negociación para legitimar su fracaso en relación con la reforma de la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, tampoco fue logrado.

V) CONCLUSIONES

El proceso de negociación desarrollado en la denominada Comisión de Alto Nivel en el año 1995, en términos prácticos, nos permite señalar que la discusión se redujo a dos temas: la reforma a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y en segunda instancia, al tema de la Reforma del Estado.

El resultado final del proceso de negociación fue determinado por la posición adoptada por los representantes del Frente de Organizaciones Magisteriales (FOM), como integrantes del Comité Cívico Nacional, frente al objetivo de negociación de los representantes del gobierno de no negociar ningún cambio a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. En otras palabras, el interés de las organizaciones del Magisterio Nacional se impuso a los del resto de sindicatos, lo que muestra cual era el problema medular que sustentaba el proceso de negociación analizado.

El objetivo de los representantes del gobierno en la Comisión de Alto Nivel, fue que el proceso de negociación sirviera para que la oposición a las reformas en materia de Pensiones y

24 Entrevista al señor José Joaquín Meléndez, excoordinador de la Comisión de Alto Nivel, San José, Noviembre de 1999.

25 Entrevista al señor Farid Ayales, exministro de trabajo, San José, Noviembre de 1999.

de Reforma del Estado se diluyera con el pasar del tiempo. La instancia formal de negociación creada y avalada por el Comité Cívico Nacional y el gobierno, no tuvo como objetivo resolver los problemas que se habían consignado en la agenda de negociación.

El tipo de negociación que se desarrolló, en términos reales, fue de tipo distributivo. Hubo ciertos momentos en que los representantes del gobierno adoptaron un estilo de negociación suave, sin embargo, cuando se discutió el tema principal de pensiones, la posición de los representantes del gobierno fue inflexible.

El proceso de negociación en la Comisión de Alto Nivel fue utilizado por parte de los representantes del FOM en el Comité Cívico Nacional, para legitimar su fracaso en impedir que se modificará la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional aprobada en 1995; sin embargo, este interés subjetivo no pudo concretarse y el resultado del proceso de negociación produjo la agudización de la falta de credibilidad y legitimación de los dirigentes de las organizaciones magisteriales.

El análisis del proceso de negociación política establecido entre los dirigentes gubernamentales y sindicales en 1995 muestra que en no pocas ocasiones, las negociaciones entre estos sectores pueden ser utilizadas para fines que no son los expresados a nivel público. La realidad muestra que la negociación que hemos analizado tuvo como objetivo real y oculto, intentar darle a los dirigentes sindicales un espacio formal en que aparecieran luchando por revertir un hecho que ya se había consumado y que no fueron capaces de defender en el momento oportuno, a saber: La reforma al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional que fue publicada en el Alcance N° 27 a la Gaceta N° 133 del 13 de julio de 1995.

Los hechos acontecidos a finales del primer lustro de la década del noventa del siglo pasado, nos permite concluir que la negociación como instrumento de resolución de conflictos no siempre se utiliza para remediar los problemas que surgen en una sociedad. En el caso que nos ocupa, los diferentes temas que formaron parte de la agenda de negociación no

solo no fueron resueltos sino que han vuelto a surgir a lo largo de los años. Los dos temas principales de aquella negociación, las pensiones y la reforma del Estado, siguen sin resolverse y de manera cíclica continúan generando crisis fiscales que reavivan los conflictos sociales entre actores similares a los que participaron en la negociación que hemos analizado.

Lo evidenciado aquí muestra que los dirigentes gubernamentales y sindicales de la época estudiada, no han comprendido la importancia de los procesos de negociación en los sistemas políticos democráticos. La negociación es una oportunidad para que los diferentes sectores y grupos de interés que integran una sociedad, puedan consensuar acuerdos políticos para resolver los problemas de manera efectiva. Cada vez que se utiliza un proceso de negociación para posponer la solución de los problemas o de los conflictos que afectan a una sociedad determinada, la legitimidad de la democracia se ve erosionada debido a la recurrencia de los mismos problemas o conflictos que no se resolvieron anteriormente.

Los dirigentes gubernamentales y sindicales, así como aquellos que se desarrollan en otras instancias de la sociedad, requieren de conocimientos de negociación a la hora de enfrentar este tipo de procesos. El desconocimiento de los aspectos teóricos de la negociación, impide que los diferentes grupos logren una solución efectiva y definitiva a los diferentes problemas que afectan a una determinada sociedad. Al final esta situación se convierte en una situación desgastante porque impide a las sociedades progresar y genera un proceso de decadencia y pesimismo entre sus miembros.

El análisis del proceso desarrollado en la Comisión de Alto Nivel en el año 1995, debería permitir a cualquier costarricense concluir que muchos de los problemas enunciados en aquella oportunidad no han sido resueltos. La exigencia permanente para que los representantes del gobierno y de los diferentes grupos sociales se sienten a negociar como forma civilizada de resolver los conflictos, tiene que ir acompañada de una fiscalización del proceso negociador para que efectivamente se acometa los problemas de manera real. La negociación no puede

convertirse en un ejercicio retórico entre el gobierno y los diferentes grupos de interés de una sociedad, las oportunidades para negociar deben ser aprovechadas al máximo para que los ciudadanos crean en el diálogo como vía racional para lograr un mejor futuro en las sociedades democráticas.

VI) BIBLIOGRAFÍA

6.1 Libros

- HOPMANN, P. Terrence. Teoría y procesos en las negociaciones internacionales. PNUD/CEPAL. Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina. Santiago, Chile. 1990.
- MAUBERT, Jean Francois. Negociar: las claves para triunfar. Marcombo Boixareu Editores, Barcelona. 1993.
- TOUZARD, Hubert. La mediación y la solución de los conflictos. Herder. Barcelona. 1980.
- ARENAL, Celestino del. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos. Madrid. 1994.

6.2 Artículos de periódicos

- La Nación, Martes 18 de abril de 1995, p. 4 A.
- La Nación, Miércoles 14 de junio de 1995, p. 4 A.
- La Nación, Miércoles 12 de julio de 1995, p. 6 A.
- La Nación, Miércoles 24 de julio de 1995, p. 4 A.
- Al día, Viernes 18 de agosto de 1995, P. 3.
- La Nación, Miércoles 23 de agosto de 1995, p. 4.
- La Nación, Jueves 24 de agosto de 1995, p. 6 A.
- La Nación, Miércoles 4 de octubre de 1995, p. 8 A.
- La Nación, Miércoles 11 de octubre de 1995, p. 5 A.

6.3 Documentos oficiales

- Acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica y el Comité Cívico Nacional para aceptar el documento "Propuesta alternativa para la solución a conflicto del Magisterio Nacional", como documento base para la negociación, 16 de agosto de 1995.
- Carta del Coordinador del Comité Cívico Nacional, José Joaquín Meléndez, al Presidente de la República, José María Figueres Olsen, del 18 de agosto de 1995.
- Carta del Coordinador del Comité Cívico Nacional, José Joaquín Meléndez, a la Comisión Negociadora de Alto Nivel, del 28 de agosto de 1995 y La Nación, Miércoles 30 de Agosto de 1995.
- Propuesta enviada a la Comisión de Alto Nivel y que fue aprobada en la sesión N°2 del 29 de agosto de 1995.
- Propuesta enviada a la Comisión de Alto Nivel y que fue aprobada en la sesión N°2 del 29 de agosto de 1995.
- Minuta de acuerdo: Directrices para la ejecución de un proceso concertado, participativo y transparente sobre el tema de la Reforma del Estado.
- Comunicado remitido a la Comisión de Alto Nivel por el Frente de Organizaciones Magisteriales (FOM).

6.4 Entrevistas

- Farid Ayales Esna. Exministro de Trabajo 1994-1998. San José, Noviembre de 1999.
- José Joaquín Meléndez González. Excoordinador del Comité Cívico Nacional. San José, Noviembre de 1999.