



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019

Investigación de base

La voz social: acciones colectivas en Costa Rica entre enero de 1992 y agosto de 2019

Investigadores:

Steffan Gómez Campos

Melisa Cerdas Piedra

San José | 2019



Tabla de contenidos

Presentación	3
Introducción	4
Aproximación teórico-metodológica	5
Balance general: reforma fiscal rompe el clima de paz social de los últimos cuatro años.....	6
Cambio en las demandas y actores en los episodios de conflictividad	13
El 2018 y 2019 en detalle	17
Huelga contra la reforma fiscal.....	21
Transporte de pasajeros: taxistas y Uber	23
Conclusiones	24
Referencias bibliográficas.....	26

Presentación

Esta Investigación se realizó para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia del *Informe Estado de la Nación 2019*.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2019 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

El Programa Estado de la Nación (PEN) tiene como una de sus áreas prioritarias de investigación la dinámica de la acción colectiva en el país. Cada año se hace una revisión de las versiones impresas de tres periódicos de circulación nacional y líneas editoriales distintas: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*. Con ello se alimenta una base de datos que actualmente tiene información de enero de 1992 a agosto de 2019.

La base de datos tiene al menos dos limitaciones generadas por subregistros. Una de ellas tiene que ver con la cantidad de acciones colectivas, y depende enteramente de la selección de eventos noticiosos por parte de los medios escritos. Como se dijo, el PEN utiliza tres periódicos de líneas editoriales muy distintas, a fin de evitar la tendenciosidad. Pese a ello, siempre hay eventos no reportados por la prensa que, por ende, no se registran. La base de datos es la aproximación más cercana posible a la magnitud real de la movilización social en el país.

Como las notas periodísticas no mantienen el mismo formato ni las mismas características, la otra limitación es lograr que la información recogida cubra todas las variables incluidas en la base de datos. Por ejemplo: en un bloqueo en el cual hubo presencia policial, un periódico podría informar sobre lo primero, pero no sobre lo segundo. En tal caso habría un subregistro de la característica de esa acción.

Para reducir este tipo de subregistro, la sistematización de las notas de prensa se consolida en una bitácora, ordenadas por la fecha de la nota y la fecha del evento ocurrido. Hay una etapa de pre-procesamiento que requiere unificar la información de todas las notas de prensa que refieren a una misma acción colectiva. Una vez concluida esta etapa se procede a alimentar la base de datos con los registros completos.

En total se tiene información de 11.164 acciones colectivas, cada una con 21 características o variables. En el sitio web del PEN (www.estadonacion.or.cr) se puede descargar la base de datos y el manual metodológico con los respectivos códigos.

Se entiende por acción colectiva "la actuación conjunta de las personas en la consecución de un interés común. La acción colectiva que interesa es aquella que es contenciosa, es decir, que implica un carácter político, el que usualmente está determinado por la presencia o apelación a gobiernos" (Tilly y Tarrow, 2007).

Esta ponencia recopila los principales hallazgos de los análisis sobre movilización social en Costa Rica en el período de enero 1992 a agosto 2019. El documento se divide en tres partes: primero, una breve descripción teórica sobre la acción colectiva, utilizando los encuadres conceptuales de autores como Tilly y Tarrow. De seguido se presentan los análisis descriptivos de la base de datos durante el período en estudio, que muestran las principales tendencias sobre preguntas asociadas a quiénes participan en las acciones colectivas, cuáles son sus demandas, ante qué entidades o autoridades se manifiestan, qué tipo de repertorios utilizan, entre otras. Acá se incluyen los análisis específicos para el 2018 y 2019 correspondientes a la administración Alvarado Quesada, y su relación con los eventos de protesta ciudadana por la reforma fiscal y el conflicto entre taxistas y la empresa Uber, entre los principales. Finalmente, se hace un análisis de largo plazo sobre los principales episodios de conflictividad, y se caracterizan cualitativamente. Con ello es posible dilucidar, con mayor claridad las olas de conflictividad ocurridas en el país durante los últimos veintiocho años.

Aproximación teórico-metodológica

Existen diversas teorías y encuadres conceptuales en el abordaje de las acciones colectivas, que son el resultado “de la combinación y articulación de diferentes corrientes y enfoques provenientes tanto de la teoría social como de la teoría política” (Mirza, 2006, p.51).

En esta investigación interesa considerar a los actores en relación con los procesos políticos, reconociendo la capacidad de agencia de estos –sus identidades, demandas, actuaciones, reivindicaciones-, y ubicándolos en momentos históricos específicos y condiciones coyunturales determinadas. Para ello se utilizará la propuesta de análisis de Charles Tilly y Sidney Tarrow.

De acuerdo con Tilly, para comprender cómo se organizan actores y grupos, se debe partir de un desequilibrio en la distribución del poder que permite el reconocimiento de una identidad común y un tejido conectivo entre ellos. Así, los actores movilizan recursos en la persecución de fines comunes, llevando a cabo acciones colectivas.

Para Pasquino (2011), “la teoría de medio alcance de Tilly, [...], tiene la ventaja de estar conectada con la investigación empírica y de subrayar, [...], cuáles son los actores capaces de proceder a ella, las eventuales reacciones-oposiciones, las consecuencias, y finalmente, cuáles son los resultados” (p.120).

Para Tarrow (1988), la acción colectiva surge en respuesta a cambios en las oportunidades y restricciones políticas, y los actores responden a incentivos materiales e ideológicos, partidistas y grupales, prolongados y episódicos. Es decir, la protesta social se lleva a cabo cuando ciertos actores -con frecuencia en alianza con otros más- unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales” (1994, p. 31).

El PEN toma como unidad de análisis la acción colectiva porque se trata de una categoría amplia que abarca tanto acciones efímeras y aisladas como movimientos sociales. En este sentido, define la acción colectiva como “aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo, en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo. Se incluyen todas aquellas acciones desplegadas por dos o más individuos organizados formal e informalmente” (Programa Estado de la Nación, 2015).

El estudio de las acciones colectivas requiere, por un lado, buscar la evidencia que los eventos de conflicto dejan en la realidad, y por otro lado, encontrar un método adecuado para registrar esas evidencias (Tilly, 2002). En el cuadro 1 se describen los principales elementos que se utilizan en esta investigación para analizar la acción colectiva contenciosa, es decir, aquella “que implica un carácter político, usualmente determinado por la presencia o apelación a gobiernos” (Tilly y Tarrow, 2007).

Cuadro 1

Elementos para el análisis de la acción colectiva

Acción colectiva	Actuación conjunta de actores y/o grupos organizados en la consecución de un interés común. Incluye actores, contexto, estructuras de movilización, repertorios de acción, líneas de tiempo, ciclos de protesta, entre otros.
------------------	---

Objetivo común	Motivo más habitual por el que la gente se aglutina a plantear exigencias comunes a sus adversarios, a los gobernantes o a las élites. En la base de las acciones colectivas se encuentran intereses y valores comunes o solapados entre sí.
Estructura de oportunidad política	Grado de apertura o cierre del gobierno, la estabilidad o inestabilidad de los "alineamientos" políticos, la presencia o ausencia de aliados o grupos de apoyo, las divisiones a lo interno de la elite o su tolerancia hacia la protesta, y la capacidad de formación de políticas de los gobiernos, que facilitan o dificultan la aparición de la acción colectiva.
Repertorio de acción colectiva	Conjunto de formas de demostración de la acción colectiva. Están determinados culturalmente y se inscriben en las tradiciones sociales como formas de participación.
Ciclo de protesta social	Fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados. Conlleva una primera fase de crecimiento de la protesta sobre una coyuntura específica, que puede avanzar y detonar un episodio de conflictividad. Es decir, un pico máximo de conflicto y expresión social que aglutina múltiples sectores con diversidad de demandas. Los ciclos de protesta se caracterizan por un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación, marcos nuevos o transformados para la acción colectiva, combinación de participación organizada y no organizada, y secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades.

Fuente: Elaboración propia. Se consideran conceptos de Tarrow (1994) y Tilly (1977).

Balance general: reforma fiscal rompe el clima de paz social de los últimos cuatro años

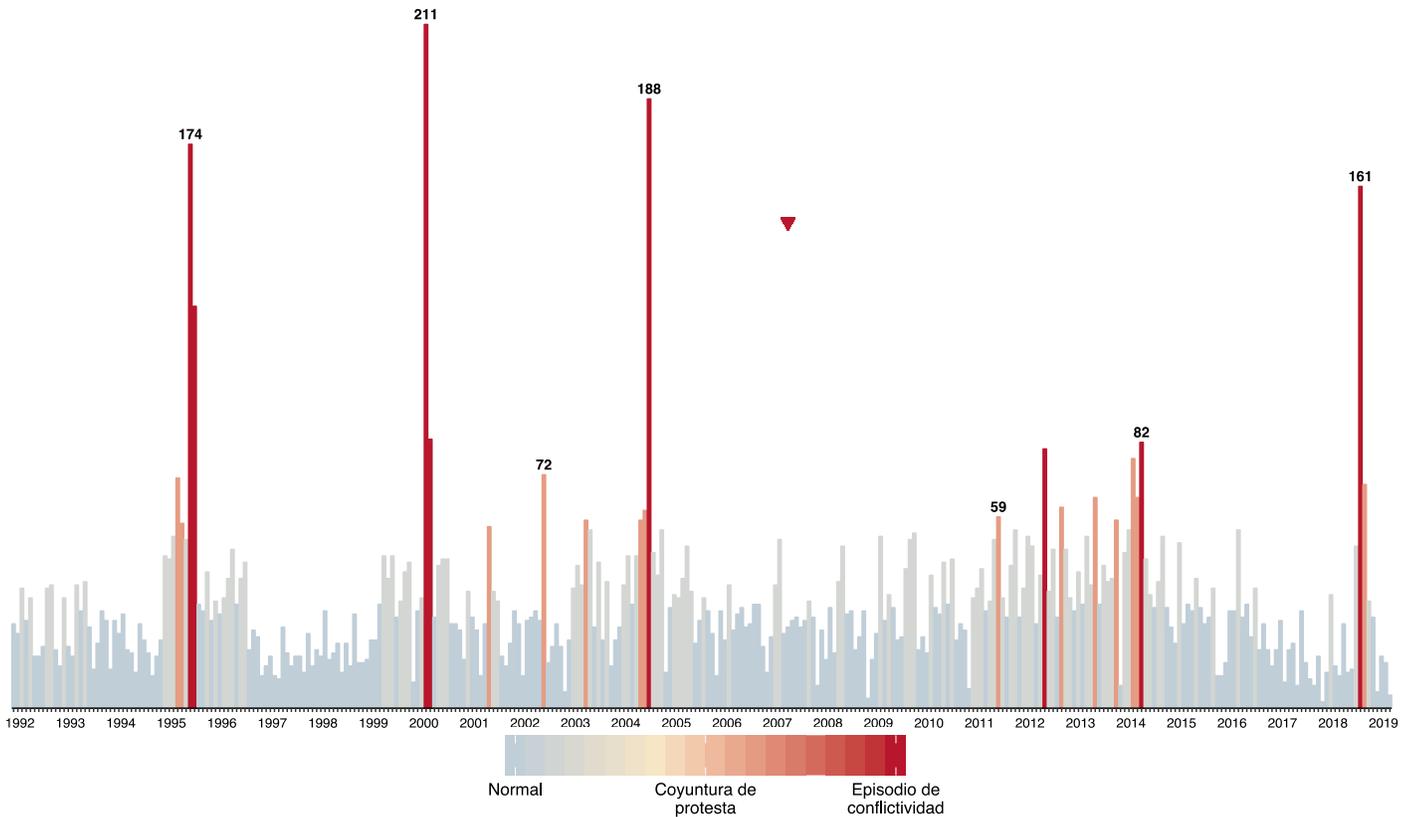
El PAC aseguró la continuidad en el gobierno con el gane en las elecciones nacionales de 2018. Para los gremios sindicales, sin embargo, hay un punto de ruptura en sus relaciones con el Ejecutivo a partir del gobierno Quesada Alvarado. Es el mismo partido político en el gobierno, pero con cambios significativos en las prioridades de reformas. Algunas de ellas en directa oposición a los intereses de los gremios sindicales. La primera consecuencia fue la activación de las protestas ciudadanas. El análisis que se realiza en esta sección se nutre de la base de datos sobre acciones colectivas del PEN, que tiene registros desde enero de 1992.

El cambio en las relaciones de los gremios con el nuevo gobierno es evidente. El año 2017, bajo la administración Solís Rivera (2014-2018), culminó con la menor conflictividad desde 1992. Tan solo 176 acciones colectivas en todo el año. El 2018, con tan solo ocho meses de gobierno de Alvarado Quesada, registró 459 movilizaciones en todo el país.

El aumento de la conflictividad ocurrió durante el segundo semestre del año 2018. Fue un año muy activo con múltiples actores y demandas que se activaron, en su mayoría, entre agosto y octubre. Los meses de Setiembre con 161 acciones colectivas y octubre con 69, fueron los de mayor actividad social. Como se puede ver en el gráfico 1, la intensidad de la protesta ocurrida en esos dos meses no ocurría desde hace quince años.

El gráfico denota en color rojo lo que se conoce como un episodio de conflictividad. Eso es, un período de muy alta protesta en un solo mes -valor por encima de la segunda desviación estándar- al lado de otros meses con niveles altos. Lo sucedido en 2018 constituye el cuarto episodio de conflictividad más importante de toda la serie histórica de datos sobre protesta ciudadana desde los años noventa.

Gráfico 1
Acciones colectivas por mes. Enero 1992 a abril 2019



Nota: En 2007 la base de datos no registró el “pico” de acciones colectivas en torno al referéndum sobre el tratado de libre comercio con Estados Unidos, porque en ese contexto la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, entre las posiciones a favor y en contra del tratado, y no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

En el Vigésimosegundo Informe (2016), entrevistas a representantes del gobierno Solís Rivera y de asociaciones de trabajadores públicos, confirmaron un cambio de tono en las relaciones entre ambos sectores durante esa administración. Acciones conjuntas impulsadas en los últimos veinte años por los líderes sindicales y del PAC, como por ejemplo la oposición contra el tratado de libre comercio con Estados Unidos, o el acuerdo entre el PAC, el Frente Amplio y el bloque sindical Patria Justa, denominado “Una agenda patriótica para el bien común”, facilitaron el diálogo y la convergencia en torno a temas que en otros gobiernos fueron más polémicos.

Estos factores propiciaron una “estructura de oportunidad política abierta” entre gremios sindicales y el gobierno del PAC en la administración Solís Rivera. Esta noción refiere al grado de apertura y estabilidad de los alineamientos políticos, a la presencia de aliados o grupos de apoyo y la capacidad de formación de políticas de los gobiernos, entre otros (Tarrow, 1988).

Pero la estructura de oportunidad política abierta cambió drásticamente con la administración Quesada Alvarado. El cuadro 2, muestra la diferencia en las expresiones de los sindicatos sobre los gobiernos Solís Rivera y Quesada Alvarado de manera comparada. Son extractos de notas periodísticas

con declaraciones de representantes de gremios sindicales sobre el gobierno. Es evidente el tono de cercanía con la primera administración, y de oposición y crítica a la segunda.

Para analizar las expresiones de los sindicatos sobre ambos gobiernos, se plantearon cuatro categorías interdependientes que componen la estructura de oportunidad política.

- **Trayectoria política.** Relaciones preestablecidas del presidente con otros actores y partidos políticos.
- **Agenda.** Propuesta programática e ideológica de los actores que condiciona la relación entre estos.
- **Relación entre actores.** Vínculo entre actores, que determina la presencia de aliados o grupos de apoyo.
- **Canales institucionales.** Medio de comunicación política entre la ciudadanía y el gobierno que determina la capacidad de formación de políticas.

Entre los principales factores que distanciaron a los gremios del nuevo gobierno se identificaron: la alianza del gobierno con el PUSC; la promoción de una reforma fiscal que, según los sindicatos, contiene aumento de impuestos para el sector de trabajadores, pero exenciones y amnistías tributarias para el sector empresarial; y la aparente negativa del gobierno a establecer una mesa de diálogo nacional.

Cuadro 2

Comparación de las declaraciones de representantes sindicales en medios de comunicación sobre el gobierno de Solís Rivera y el de Alvarado Quesada, según eje conceptual.

Eje conceptual	Administración Solís Rivera	Administración Alvarado Quesada
<p>Trayectoria política</p>	<p>“Tenemos gente con quien hemos coincidido en muchas luchas. Tenemos un presidente que viene del No al TLC y el presidente legislativo viene del No. Sabemos cómo piensan y conocen nuestra trayectoria de lucha y saben el poder de la democracia de la calle.”</p>	<p>“Carlos Alvarado inició mal y por eso, saldremos a las calles. Él ganó las elecciones, pero con la alianza, ha perdido el Gobierno. Haberse aliado, le dejó apenas un 33% de jercas provenientes de su propia colectividad partidaria” “Me parece que él (Alvarado) es muy falso, siempre ha estado con ese discurso de puertas abiertas, sin embargo, ya se sabe por qué la mesa de diálogo nacional no se ha instalado, por una posición de él también arbitraria, sin intención de dialogar y de ahí que la huelga nacional se haya hecho por esa actitud poca constructiva y del diálogo nacional que le prometió a los costarricenses cuando era candidato”</p>
<p>Agenda</p>	<p>“El Gobierno no es de los sectores sociales y otros sectores harán lo suyo para posicionar su agenda. Creo que hay oportunidades de materializar una agenda social en la cual ha participado Luis Guillermo. Sí hay coincidencia en algunas ideas fundamentales.”</p> <p>“Nosotros vimos en la candidatura de Luis Guillermo Solís posibilidades de un viraje y alejarnos de las medidas neoliberales hacia políticas de inclusión social con participación de sectores. Eso vimos en el horizonte, pero la ruta que llevan es para quedarse solos. Seguimos tan convencidos como antes sobre la importancia de la calle.”</p>	<p>“La agenda de la confrontación social ya la puso el Gobierno, el Gobierno sigue incitando a la movilización social y yo le puedo decir que nunca vamos a renunciar a la democracia de la calle”</p> <p>“Carlos Alvarado es un mentiroso cuando dice que tiene las puertas abiertas, nosotros estamos en la mejor disposición de sentarnos a hablar, pero él no ha establecido la mesa de diálogo multisectorial como tal, cuando el mandatario diga dónde, cuándo y a qué hora, pero tan siquiera nos ha llamado”</p>
<p>Relación entre actores</p>	<p>“El Presidente Luis Guillermo Solís le quitó el veto y logró la firma de la ley que entra el año entrante y eso fue un compromiso de campaña de él con nosotros así explícitamente se habló mucho, pero como él venía caminando con nosotros, entonces recuerde que él sabía de estas cosas, sabía de nuestras preocupaciones tributarias, sabía de nuestras preocupaciones en la Reforma Procesal Laboral (...). El proceso con la Reforma Procesal Laboral estaba maduro, la negociación que en realidad fueron conversaciones, llegaron a buen término, había una convicción en el gobierno entonces ahí no había problema”</p>	<p>“Alvarado se compra todos los números de la rifa en su provocador y abierto enfrentamiento con la clase trabajadora. Su gobierno se acerca a la categoría del más anti-obrero de la historia de las administraciones del bipartidismo clásico”</p> <p>“La virtud del gobierno Alvarado Quesada es que logró unir a todo el mundo contra él”</p> <p>“El Presidente miente con que las puertas están abiertas al diálogo, podemos sentarnos a conversar, el asunto es solucionar, presentamos alternativas que no calaron porque afectaría a un grupo económico importante del país, un grupo selecto que no quiere ser solidario con Hacienda y evade impuestos”</p>

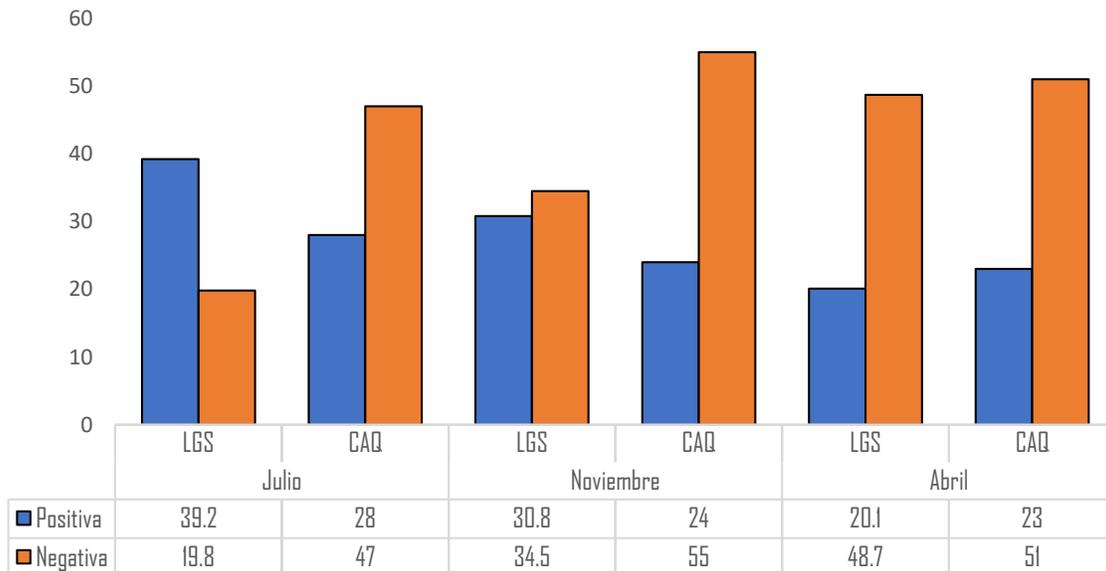
Eje conceptual	Administración Solís Rivera	Administración Alvarado Quesada
Canales institucionales	"La Reforma Procesal Laboral es prácticamente un segundo Código de Trabajo, es la más profunda transformación del Código en toda su historia. Agradecemos profundamente al presidente Luis Guillermo Solís Rivera, quien honró su palabra a levantar el veto. Se le agradece en nombre de miles y miles de asalariados de este país"	"Esto ya no es gobierno, es una dictadura de Alvarado con medidas extremadamente represivas. Realmente siempre nos hemos sentido orgullosos de no tener Ejército en el país, pero la Policía que hemos tenido estos días de huelga es militar" "Expresamos nuestro repudio; contra esto estuvimos en huelga por más de 80 días, sobre esto intentamos negociar, dialogar y nunca fue posible. Al final, el resultado fue la imposición y la intervención del gobierno en los diferentes poderes del Estado [...]."

Fuente: Elaboración propia con base en Tarrow (1988), información de la bitácora y la base de datos de acciones colectivas de 2018 del Programa Estado de la Nación, y notas de prensa de diversos medios de comunicación.

El aumento de la conflictividad social en el inicio de la administración de Carlos Alvarado coincide tanto con la variación en el tono entre los grupos sindicales y el gobierno, como con una valoración negativa por parte de la ciudadanía hacia este.

El Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR, realizó al menos tres estudios de opinión sociopolítica en la administración de Luis Guillermo Solís y Carlos Alvarado. Se llevaron a cabo mediciones sobre la gestión de cada gobierno en los meses de julio, noviembre y abril del primer año, tal y como se resume en el Gráfico 2.

Gráfico 2
Percepción ciudadana sobre la gestión del gobierno, 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en Estudio de Opinión Sociopolítica del CIEP (2014-2019).

Los primeros cien días del gobierno de Luis Guillermo Solís (LGS) se caracterizaron por un clima favorable. No sucedió lo mismo con el gobierno de Carlos Alvarado (CAQ), el cual inició funciones con una percepción ciudadana negativa.

Las bajas calificaciones en relación con su gestión, no reflejaron “el usual optimismo de la ciudadanía costarricense” (Alpizar y Alfaro, 2018), ya que un 47% de las personas entrevistadas valoraron como “mala” o “muy mala” su gestión.

A este panorama se le suman las percepciones ciudadanas sobre la situación económica del país: un 73% de las personas entrevistadas la calificó como negativa, “el porcentaje más alto en los últimos cinco años” (Alpizar y Alfaro, 2018). Asimismo, por primera vez apareció el tema fiscal ocupando los primeros lugares de los principales problemas del país, junto con temas recurrentes como el desempleo y la inseguridad ciudadana.

En la encuesta realizada en noviembre del 2018, también se registró un crecimiento en cuanto a las opiniones negativas de las y los costarricenses sobre el rumbo del país, llegando al punto más alto desde que el CIEP tiene registros. Mientras un 70% de los(as) entrevistados(as) sostuvo una opinión negativa, solo un 13% consideró positivo el rumbo del país (CIEP, 2018).

Las movilizaciones sociales ocurridas durante el 2018 tuvieron varias particularidades. Fueron por múltiples temas y convocaron a muchos actores a lo largo de todo el país. Además, por primera vez los grupos de ciudadanos, que no están formalmente organizados, fueron el actor principal en la mayoría de esas movilizaciones. Y, finalmente, un considerable número de las movilizaciones ocurrieron fuera de la GAM.

Entre los principales detonantes de las movilizaciones ocurridas durante el segundo semestre de 2018 destacan la reforma fiscal que fue responsable de 220 de las 459 acciones colectivas del año. Este tema convocó a gremios sindicales, grupos de ciudadanía en todo el país, estudiantes universitarios, productores agropecuarios, empresarios de la industria alimentaria y grupos indígenas, entre otros. Estudiantes de secundaria también hicieron bloqueos y manifestaciones para pedir la suspensión de las pruebas de bachillerato debido a la pérdida de clases por la huelga contra el plan fiscal.

Otros actores y demandas presentes durante el segundo semestre del 2018 fueron los taxistas que se manifestaron para oponerse a los servicios de transporte brindados por la empresa Uber. Choferes de tráiler bloquearon vías nacionales para demandar mejores condiciones laborales, y grupos de género se activaron por la defensa del aborto terapéutico y los derechos de unión para personas sexualmente diversas.

Este escenario refleja un descontento acumulado de diversos sectores que, en varios casos, sumaron sus demandas a las protestas organizadas, en su mayoría, por gremios sindicales en el marco de la oposición a la reforma fiscal. Inicialmente las huelgas fueron convocadas por el sector sindical costarricense (SEC, ANDE, ANEP, UNDECA, entre otros), sin embargo, otros actores sociales calificaron la reforma de regresiva y se unieron al movimiento de oposición.

En la revisión detallada de la información disponible se evidenció que el mayor impulso de las manifestaciones provino de un movimiento ciudadano difícil de circunscribir únicamente a trabajadores públicos o sindicatos. Y que, además, tuvieron alto impacto tanto dentro como fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). Por ejemplo, de las 220 acciones contra la reforma fiscal, la fuente de información permitió identificar que el 40% ocurrieron fuera de la GAM.

En suma, los sindicatos tuvieron un rol importante como grupo de presión, tanto en la organización y coordinación de las diferentes movilizaciones que se llevaron a cabo durante este ciclo de protesta social, como en la participación en las ocho mesas de negociación con el gobierno, contabilizadas hasta finales de setiembre de 2018. Sin embargo, fue central el protagonismo de grupos de ciudadanía en la oposición a la reforma fiscal. En particular fuera de la GAM.

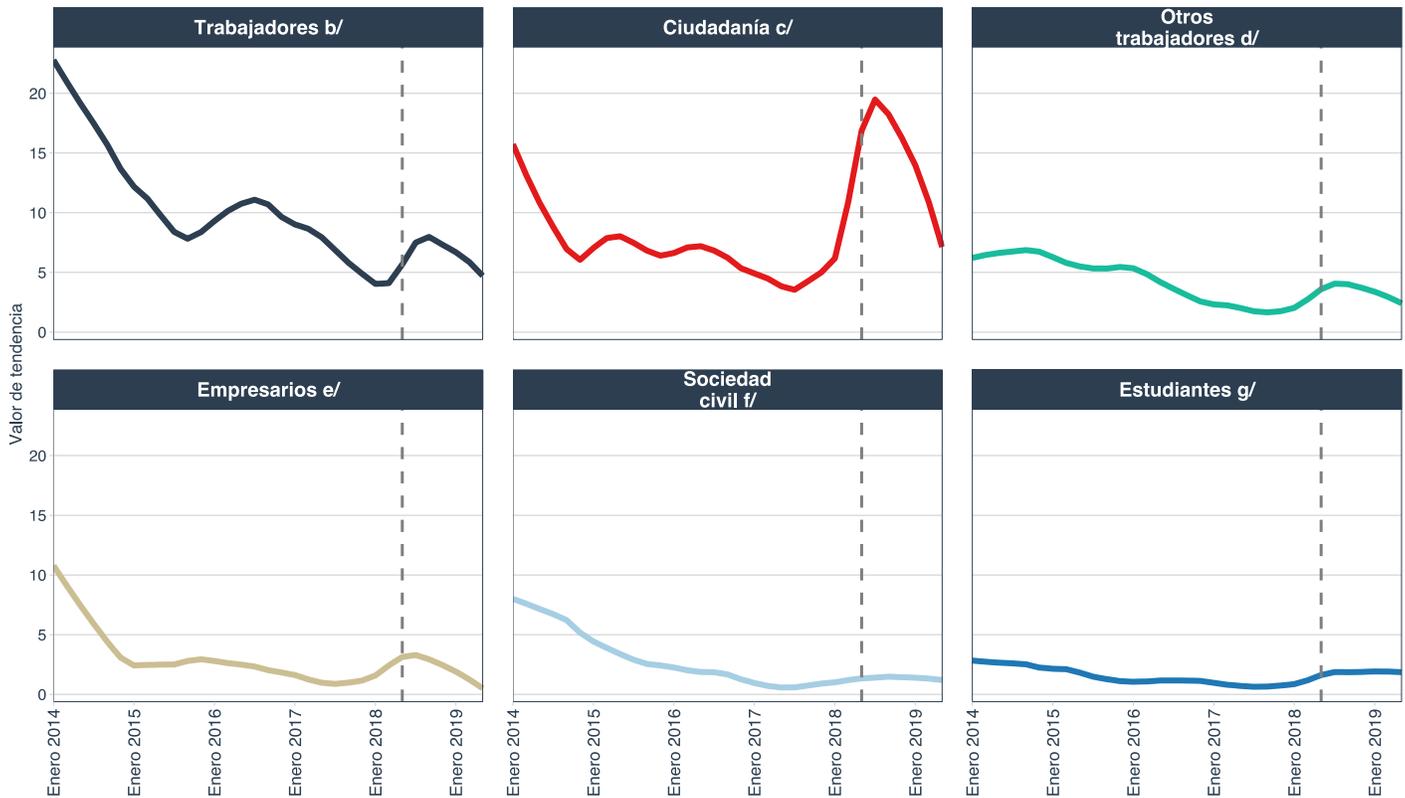
Cabe mencionar también que en las mesas de negociación no participaron otros sectores sociales. La mediación de cada encuentro estuvo a cargo de la Iglesia Católica en la Casa Arzobispal en San José, y en ninguna se registró un acuerdo satisfactorio para las partes (Gómez y Cerdas, 2019).

El gráfico 3 muestra la tendencia de las acciones colectivas desde enero de 2014. Incluye los últimos cinco meses de la administración Chinchilla Miranda, que fueron intensos en protesta ciudadana, los cuatro años del gobierno Solís Rivera, con un descenso significativo en todos los actores, y el primer año de la administración Quesada Alvarado.

Dos hallazgos se obtienen del análisis de series de tiempo realizado. Todos los actores mostraron un incremento en su tendencia a partir de mayo de 2018, con el mandato del presidente Carlos Alvarado, aunque con distintas intensidades. Fue particularmente alto en el grupo de ciudadanía y trabajadores del sector público, responsables de la gran mayoría de acciones colectivas contra la reforma fiscal. Segundo, el descontento de amplios grupos ciudadanos con acciones concretas del gobierno que desencadenaron coyunturas de conflictividad no es nuevo. Ya desde el año 2017 el Informe Estado de la Nación (2018) registró un aumento en la tendencia de manifestaciones de estos grupos, que también se refleja en el gráfico 3. Durante ese año las acciones colectivas se dirigieron en abierta oposición a los programas de afectividad y educación sexual aprobados por el MEP, una reforma al régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial, y las reformas al régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) planteadas por la Junta Directiva de la CCSS, que establecían el aumento de un punto porcentual en el aporte de las y los trabajadores al sistema de seguridad social.

Gráfico 3

Tendencia^{a/} de las acciones colectivas, según grupo. Enero de 2014-mayo de 2019
-la línea punteada marca el inicio de la administración Alvarado Quesada-



a/ El análisis de series de tiempo estima un valor de tendencia que representa las variaciones de las acciones colectivas en el largo plazo.

b/ Ciudadanía: vecinos, madres y padres de familia, jóvenes, grupos de ciudadanos y personas privadas de libertad.

c/ Empresarios: empresarios, productores industriales y agropecuarios.

d/ Estudiantes: estudiantes de secundaria y universitarios.

e/ Otros trabajadores: trabajadores del sector informal, desempleados, extrabajadores, grupos de profesionales y empleados del sector privado.

f/ Sociedad civil: organizaciones defensoras del ambiente, la equidad de género y los derechos humanos, de grupos étnicos y de personas con alguna discapacidad, asociaciones pro vivienda, religiosas y antiguerra, así como usuarios de diversos servicios.

g/ Trabajadores: funcionarios públicos, generalmente organizados en sindicatos.

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Cambio en las demandas y actores en los episodios de conflictividad

¿Cuáles son las características de los principales episodios de conflictividad en el país? Esta pregunta es central porque denota los cambios que han ocurrido en los últimos años con el tono y las formas de manifestación social.

El análisis de toda la serie de tiempo desde 1992 muestra al menos tres fases de la protesta ciudadana en el país. La primera, denominada "defensa del Estado", ocurre durante los años noventa con episodios de conflictividad que se activaron por la combinación de dos factores principales: reformas que cambiaban significativamente la institucionalidad del Estado y la fuerte oposición de gremios sindicales

a esas reformas. En esta fase el actor principal fueron los sindicatos. Los dos casos más claros de esta fase fueron la reforma al régimen de pensiones en 1995, durante la administración Figueres Olsen, y las reformas al sector telecomunicaciones -el llamado Combo ICE-, en el 2000 durante la administración Rodríguez Echeverría.

Después del 2000 y hasta el 2010 se da una segunda fase de la conflictividad social, denominada de “apertura de mercados”. Esta fue una etapa detonada también por reformas del Estado, con acción sindical pero ahora también con mayor participación de sectores productivos y empresariales que se unieron con sus demandas. El principal episodio de conflictividad de este tipo fueron las huelgas por la revisión técnica vehicular a cargo de la empresa Riteve, en el año 2004, bajo la administración Pacheco de la Espriella. Gremios sindicales, pero también sectores productivos, organizaciones de mecánicos y transportistas se manifestaron de manera conjunta contra esa reforma y unieron su pliego de demandas referidas a las condiciones laborales y del mercado.

Otro caso en una línea similar fueron las manifestaciones de oposición y apoyo al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos durante el 2007. Como se ha indicado en otras ocasiones, la base de datos de acciones colectivas del PEN no logra registrar la intensidad de estas movilizaciones porque no adoptaron formatos de acción colectiva por completo. El referéndum convocado para tomar la decisión sobre el TLC, generó movilizaciones más típicas de una campaña electoral. Pero es claro que durante este año el país se polarizó entre el grupo del Sí al TLC y el grupo del No. Ambos se movilizaron ampliamente por todo el país. Este caso también refleja la característica de esta fase: reformas que afectaban el ámbito del Estado y la participación activa tanto de gremios sindicales como de sectores productivos y empresariales.

Finalmente, a partir del año 2010, aproximadamente, se abre una tercera fase de la protesta ciudadana denominada “activación ciudadana”. Su característica principal es esa: múltiples grupos de ciudadanos, empezaron a mostrar su descontento con acciones políticas y reclamar voz social ante las autoridades públicas. En esta nueva fase es posible identificar múltiples grupos que previamente no tenían protagonismo, así como mayor diversidad en las demandas, relacionadas con el medio ambiente, la educación, los derechos sexuales y reproductivos, y la vivienda. Destacan, sectores de taxistas, porteadores y más recientemente conductores de la empresa Uber que se activaron para defender sus derechos al trabajo en distintas modalidades de transporte. Además, grupos de madres y padres de familia manifestándose por reformas educativas, grupos de vecinos por los peajes sobre la ruta 27 o por problemas de abastecimiento de agua, grupos ambientalistas por la ley de maltrato animal, y grupos de diversidad sexual reclamando sus derechos al Estado, entre muchos otros.

Esta tercera fase registra más episodios de conflictividad. En general no han sido tan intensos como en las dos fases anteriores, pero sí más constantes. Entre los principales destacan uno en 2012, bajo la administración Chinchilla Miranda, por el enfrentamiento entre taxistas y porteadores por los derechos de transporte de pasajeros que se sumó a otras manifestaciones del sector público por el contrato con la nueva terminal portuaria en Limón (APM Terminal).

El otro episodio de conflictividad ocurrió en mayo de 2014, hacia el final de la administración Chinchilla Miranda e inicios del gobierno Solís Rivera, por un problema en el nuevo sistema de pagos para los educadores. Y, finalmente, el más reciente episodio de conflictividad, y el más intenso de todos en esta tercera fase ocurrió en setiembre y octubre de 2018, con las ya mencionadas huelgas por la reforma fiscal a cargo de grupos de ciudadanos y gremios sindicales.

El cuadro 3, resume los principales actores y demandas en los episodios de conflictividad registrados desde los noventas.

Cuadro 3
Características de los episodios de conflictividad social. Enero 1992 a mayo 2019

Episodio de conflictividad	Actores	Detalle de demandas	Repertorios	AC por mes
Julio, 1995	Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos de universidades públicas, ANDE, APSE, SEC, FOM). Universitarios. Productores agropecuarios	Huelga del Magisterio Nacional en oposición a la reforma del sistema de pensiones del Magisterio Nacional propuesta por el gobierno de José María Figueres. Oposición al "Pacto Figueres Calderón" por considerarse opuesto al Estado de Bienestar	Principal: Declaración pública. Secundarios: Marcha, mitín, asamblea	174
Agosto, 1995	Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos de universidades públicas, ANDE, APSE, SEC, FOM). Universitarios. Productores agropecuarios. Grupos de profesionales	Huelga del Magisterio Nacional en oposición a la reforma del sistema de pensiones del Magisterio Nacional propuesta por el gobierno de José María Figueres. Oposición al "Pacto Figueres Calderón" por considerarse opuesto al Estado de Bienestar	Principal: Declaración pública. Secundarios: Mitín, asamblea, bloqueo	124
Marzo, 2000	Trabajadores del sector público y productores agropecuarios.	Oposición al proyecto de Ley denominado "Combo del ICE". Revisión de los créditos y la protección de la papa y la cebolla contra las importaciones.	Principal: Bloqueo. Secundarios: Concentración, marcha, declaración pública	211
Abril, 2000	Trabajadores del sector público	Oposición al proyecto de Ley denominado "Combo del ICE". Huelga en los servicios de la CCSS por disputas salariales	Principal: Bloqueo. Secundarios: Reunión con autoridades, declaración pública, concentración	83
Junio, 2004	Trabajadores del sector público (sindicatos de AyA, APSE, INS, ICE, JAPDEVA, CNFL, INVU, Universidades públicas y magisterio) y privado	Oposición de sindicatos y transportistas contra el contrato de la revisión técnica vehicular (RITEVE)	Principal: Declaración pública. Secundarios: Reunión con autoridades, paro	58
Julio, 2004	Trabajadores del sector público (sindicatos de AyA, APSE, INS, ICE, JAPDEVA, CNFL, INVU, Universidades públicas y magisterio) y privado	Oposición de sindicatos y transportistas contra el contrato de la revisión técnica vehicular (RITEVE). Rechazo a fijación salarial del sector público, el tema de las pensiones y la defensa de los derechos sindicales.	Principal: Declaración pública. Secundarios: Reunión con autoridades, paro	61

Agosto, 2004	Trabajadores del sector público (sindicatos de AyA, APSE, INS, ICE, JAPDEVA, CNFL, INVU, Universidades públicas y magisterio) y privado	Oposición de sindicatos y transportistas contra el contrato de la revisión técnica vehicular (RITEVE). Rechazo a fijación salarial del sector público, el tema de las pensiones y la defensa de los derechos sindicales.	Principal: Bloqueos. Secundarios: Declaración pública, concentración	188
Junio, 2012	Trabajadores del sector privado (taxistas, porteadores) y público	Taxistas exigen mayor control sobre porteadores. Oposición de autobuseros a sentencia de la Sala Constitucional que anula el modelo tarifario usado para fijar un incremento. Firma de un contrato que le permite a la empresa APM Terminals la construcción y operación de un puerto portacontenedores en Moín.	Principal: Declaración pública. Secundarios: Bloqueo, reunión con autoridades	80
Marzo, 2014	Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos ANDE, APSE, UNDECA)	Oposición de sindicatos a política salarial del gobierno de Laura Chinchilla	Principal: Marcha. Secundarios: Declaración pública, concentración	77
Abril, 2014	Grupos pro vivienda	Movilización de familias reclamando el atraso del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para acceder a vivienda	Principal: Bloqueos. Secundarios: Declaración pública, concentración	65
Mayo, 2014	Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos ANDE, APSE, SITECO y SEC)	Pago irregular de salarios a educadores. Retención de sus salarios	Principal: Huelga. Secundarios: Declaración pública, marcha, concentración	82
Setiembre, 2018	Grupos de la ciudadanía. Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos ANDE, APSE, SEC, SITECO, Patria Justa, BUSSCO)	Rechazo de grupos de la ciudadanía y bloques sindicales en contra de la reforma fiscal propuesta por el PAC	Principal: Huelga. Secundarios: Marcha, declaración pública, concentración	161
Octubre, 2018	Grupos de la ciudadanía. Trabajadores del sector público (agrupados en sindicatos ANDE, APSE, SEC, SITECO, Patria Justa, BUSSCO)	Rechazo de grupos de la ciudadanía y bloques sindicales en contra de la reforma fiscal propuesta por el PAC	Principal: Huelga. Secundarios: Marcha, declaración pública, concentración	69

Fuente: Gómez Campos y Cerdas, 2019, con información de medios de prensa, Franceschi (2002), Franceschi y Zamora (2003), Mora (2008), Alpízar (2014), y Guillén (2014, 2015, 2016).

El 2018 y 2019 en detalle

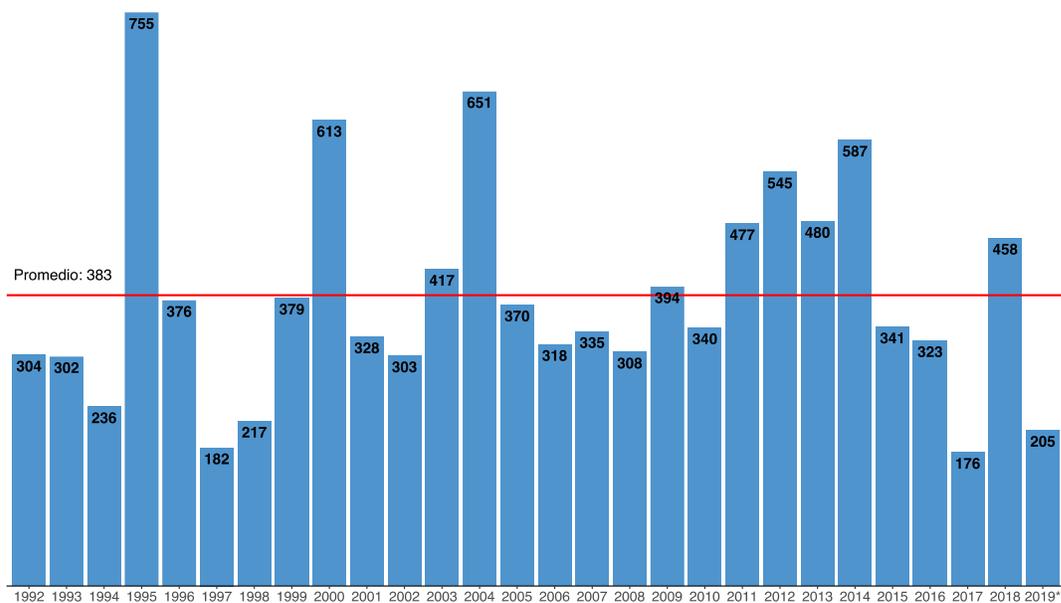
La serie histórica de acciones colectivas presenta variaciones interanuales significativas a lo largo de los últimos veintiocho años. Anterior al año 2010 es posible identificar un comportamiento relativamente similar. Inicio de mandatos gubernamentales con baja conflictividad social, con aumentos hacia la segunda mitad del período gubernamental y reducción de las movilizaciones conforme se acercaba el período electoral.

Después del 2010 esto cambia. Los inicios y finales de mandato no muestran un comportamiento claro. Conflictividad muy alta durante gran parte del gobierno de la presidenta Chinchilla Miranda entre el 2010-2014. Luego un mandato de Solís Rivera paradójico: el 2014 fue el primer año de gobierno con la mayor cantidad de acciones colectivas de toda la serie disponible, seguido de tres años de muy reducida conflictividad.

El inicio del nuevo mandato de Alvarado Quesada, en 2018, rompió con la relativa “paz social” lograda por su antecesor. El 2018 y 2019 muestran renovados aires de conflictividad por múltiples temas, que se detallan en esta sección. Vale notar que los datos para el 2019 de esta sección consideran, únicamente, ocho meses: entre enero y agosto.

En el 2018, se registraron 458 acciones colectivas, que lo ubica por encima del promedio anual de 383 movilizaciones considerando la serie histórica. Fue un año de alta conflictividad debido, en gran medida, a la huelga nacional en contra del proyecto de Ley No. 20.580 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, también conocido como “Plan Fiscal”. El 2019 parece que cerrará con menor nivel de protesta ciudadana, considerando los ocho meses de registro disponibles (gráfico 4).

Gráfico 4
Acciones colectivas por año, 1992-2019 ^{a/}

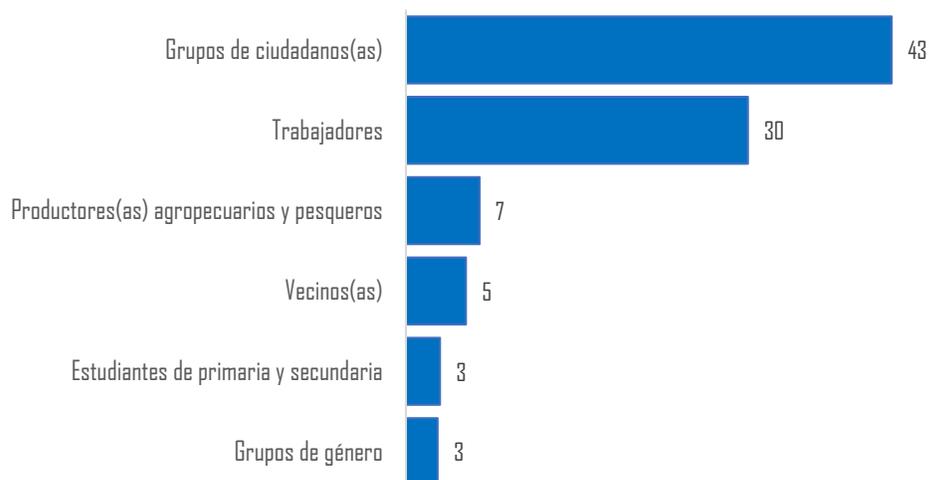


a/ El total del año 2019 considera ocho meses: de enero a agosto.

Fuente: Elaboración propia con la base de datos de acciones colectivas del PEN.

En el 2018, la mayor cantidad de movilizaciones (43%) fue protagonizada por grupos de ciudadanos(as), lo que representa una variación con la tendencia observada en la serie histórica (1992-2017). Lo normal, era que el grupo de trabajadores tuviera la mayor cantidad de registros. En este último año los trabajadores se ubicaron en segundo lugar, seguido de productores agropecuarios y pesqueros, grupos de vecinos y, en menor grado, estudiantes de primaria y secundaria y grupos de género, tal y como se observa en el gráfico 5.

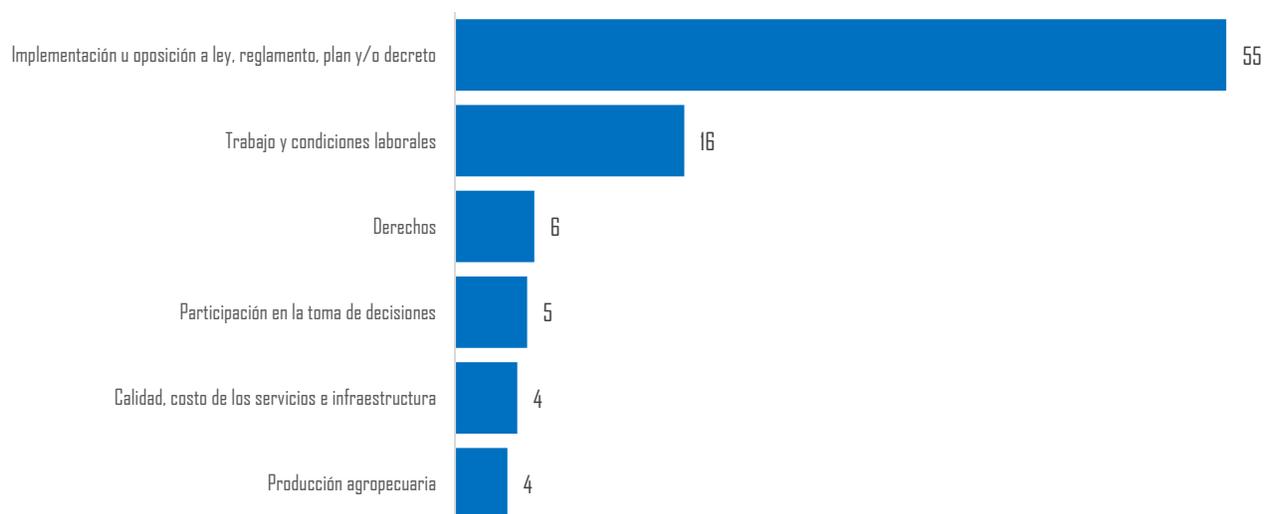
Gráfico 5
Proporción de actores que protagonizaron acciones colectivas. 2018



Fuente: Elaboración propia con la base de datos de acciones colectivas del PEN.

En lo que concierne a las demandas planteadas, destaca en primer lugar la implementación y oposición a leyes, reglamentos, planes y/o decretos, con un 55% de las acciones colectivas registradas durante el año. Esto se debe mayoritariamente a las manifestaciones en oposición al proyecto de reforma fiscal. El segundo tema en importancia fue la defensa del trabajo y las condiciones laborales con 16%, y en menor grado otros como la defensa de derechos y la participación en la toma de decisiones (gráfico 6).

Gráfico 6
Proporción de demandas planteadas en las acciones colectivas por tema. 2018

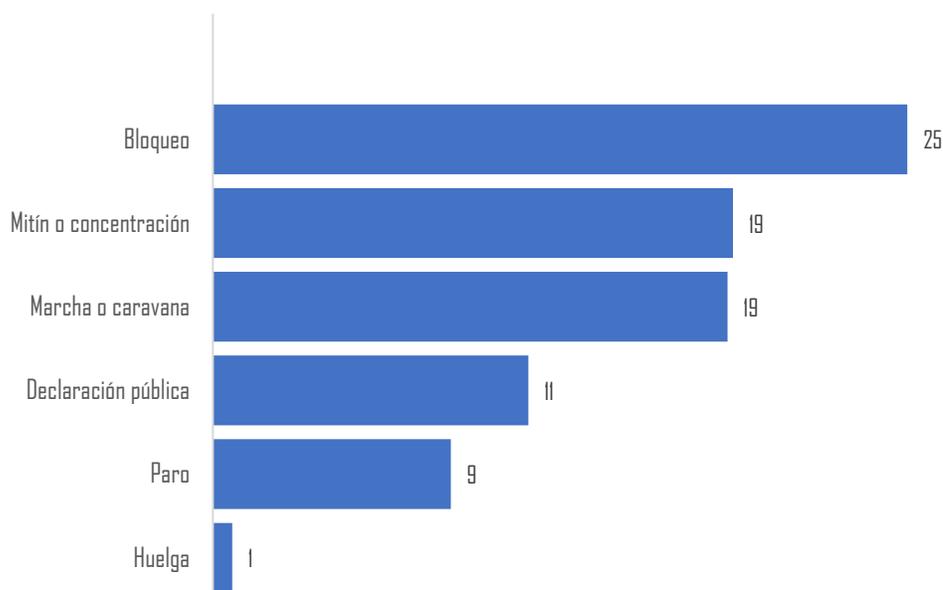


Fuente: Elaboración propia con la base de datos de acciones colectivas del PEN.

La otra variable de interés son los repertorios de acción utilizados para las expresiones sociales de los distintos grupos. Acá se registraron principalmente los de acción directa, cuyo escenario principal es el espacio público, y en particular la calle. Destacan los bloqueos como los más recurrentes (25%), seguido de los mítines (19%) y las marchas (19%). Los repertorios menos predilectos fueron aquellos que constituyen formas de expresión menos agresivas, tal es el caso de las declaraciones públicas y en menor medida, los paros (gráfico 7).

Este cambio significativo en la forma de protestar, de mecanismos de menos a más beligerantes, se registra desde el 2014 con respecto a los datos históricos (Guillén, 2014).

Gráfico 7
Repertorios de acción utilizados



Fuente: Elaboración propia con la base de datos de acciones colectivas del PEN.

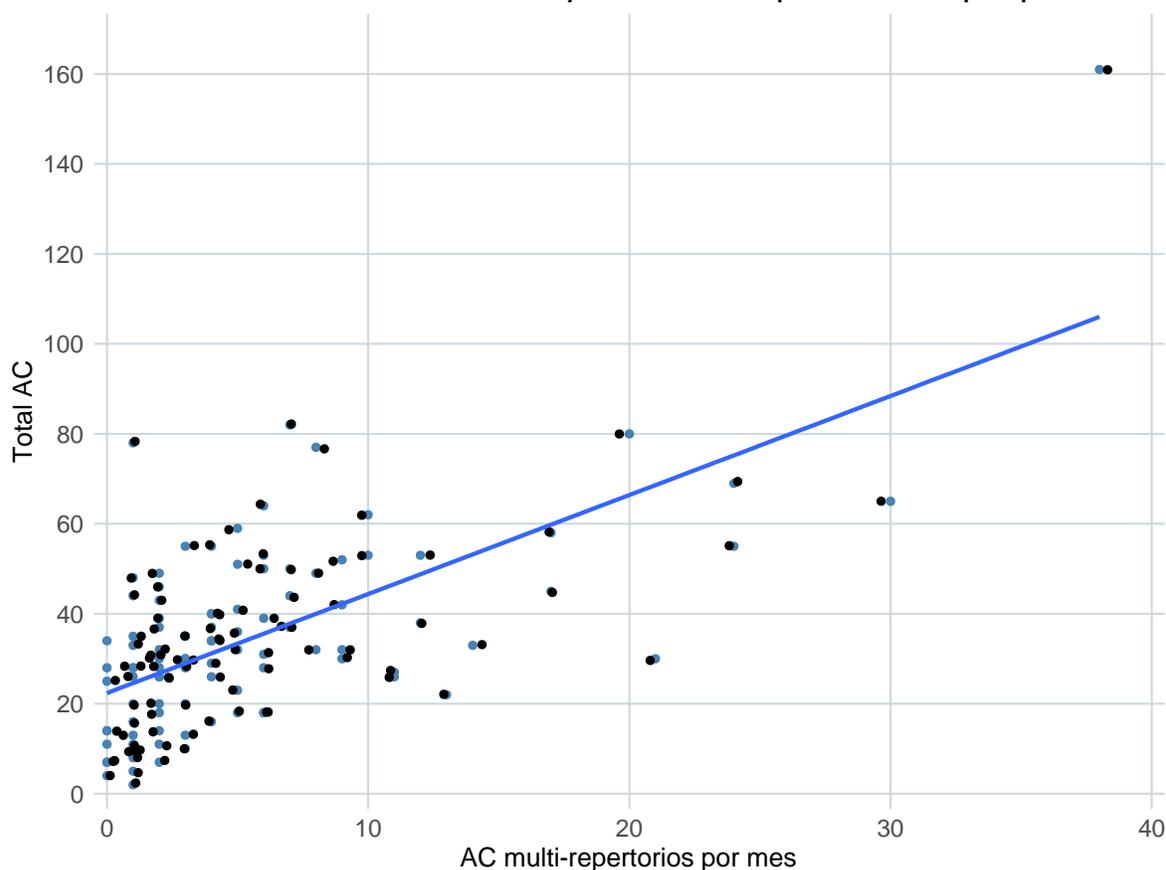
La base de datos considera, desde enero de 2011, una variable para determinar si las acciones colectivas incluyen sólo un tipo de repertorio o, por el contrario, son más complejas y se efectúan con múltiples repertorios.

Esta fue una inclusión metodológica producto de los análisis en los últimos años. Se detectó que las movilizaciones de ciertos grupos aumentaron en complejidad, con despliegues de múltiples repertorios al manifestarse. Por ejemplo: un mismo grupo de personas se puede concentrar en un lugar público, luego hacer una marcha hacia alguna institución y posteriormente hacer una entrega de peticiones en una reunión con autoridades. Este sería una acción colectiva, pero con múltiples repertorios.

Una relación simple entre el total de protestas por mes y la cantidad de ellas que tuvieron múltiples repertorios muestra que existe una fuerte relación (R^2 ajustado = 0.423)¹. Es decir, en los meses más conflictivos se activaron grupos que desplegaron formas más complejas para plantear sus demandas. El gráfico 8 muestra esa relación.

Gráfico 8

Relación entre el total de acciones colectivas y acciones con repertorios múltiples por mes



Fuente: Elaboración propia con la base de datos de acciones colectivas del PEN.

Con respecto a los temas que movilizaron socialmente a la población durante el período en estudio, se ubican dos por su intensidad: la huelga contra la reforma fiscal y el conflicto entre taxistas y la empresa transnacional Uber. A continuación, se describe cada acontecimiento.

Huelga contra la reforma fiscal

En 2018 se registraron 458 acciones colectivas, de las cuales 220 correspondieron a la huelga contra la reforma fiscal, propuesta por el Poder Ejecutivo. Las manifestaciones iniciaron el

¹ La interpretación de los resultados debe considerar que las variables no son independientes. En este punto interesa identificar si esa relación es lineal, es decir: si más acciones colectivas tienden a generar más casos con multi-repertorios proporcionalmente.

10 de setiembre y se extendieron hasta abril del 2019². En un principio la huelga fue convocada por el sector sindical costarricense (SEC, ANDE, ANEP, UNDECA, entre otros), sin embargo, otros actores sociales mantuvieron una fuerte resistencia también, calificando la reforma de regresiva. Se trató de un movimiento ciudadano³ que fue más allá de la organización de los sindicatos, aunque estos tuvieron un rol importante como grupo de presión, tanto en la organización y coordinación de las diferentes movilizaciones que se llevaron a cabo durante este ciclo de protesta social, como en la participación en las mesas de negociación con el gobierno⁴.

Los repertorios de acción utilizados fueron variados, aunque predominaron los repertorios callejeros. Se registraron principalmente bloqueos, marchas o caravanas, mítines o concentraciones, paros, y en menor medida declaraciones públicas y reuniones con autoridades. La declaración pública y la reunión con autoridades constituyen formas más moderadas e institucionalizadas en las que las acciones colectivas toman su forma de expresión.

Algunos dirigentes sindicales expresaron de manera recurrente en medios de comunicación que la huelga contra la reforma fiscal igualaría las históricas protestas contra el Combo del ICE, contra el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, o inclusive que se trataría de “la mayor huelga de los últimos tiempos para frenar el combo fiscal” (Arrieta, 2018).

Los empresarios de las 52 cámaras que forman parte de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UUCAEP), señalaron la urgencia de aprobar la reforma fiscal⁵ debido al escenario de incertidumbre fiscal, así como a la carencia de propuestas concretas para reactivar la economía y la competitividad en el país. De igual manera, expresaron su rechazo a las protestas en las que participaron los bloques sindicales. Tildaron sus acciones de antipatrióticas y solicitaron al gobierno la declaratoria de ilegalidad de las movilizaciones (Lanzas, 2018).

El tema fue motivo de debate dentro de la Universidad de Costa Rica también, en el cual se emitieron múltiples criterios. Un ejemplo de esto refiere a la Facultad de Ciencias Económicas, la cual reiteró la insostenibilidad del déficit presupuestario, y con ello la urgencia de la aprobación del Plan Fiscal, en diversos debates que se dieron en la universidad.

Al igual que los representantes de UUCAEP, la Facultad se pronunció en contra de la huelga, indicando que esta impedía el libre tránsito, afectaba los activos del Estado y los servicios esenciales de la población en general (Núñez, 2018).

Algunos de los hechos que desmovilizaron la huelga contra la reforma fiscal fueron las declaratorias de ilegalidad de esta en varias instituciones (MEP, CCSS, ICE, INS, CNP, MOPT), y la aprobación del proyecto de ley en primer debate en la corriente legislativa.

En las diferentes reuniones sostenidas entre los sindicatos y representantes del gobierno, los primeros insistieron en la construcción de un nuevo plan fiscal en una mesa intersectorial,

² Para efectos de esta ponencia, se toma como “punto de corte” abril del 2019, sin embargo, las protestas continuaron después de ese mes.

³ Grupos de ciudadanos(as) fueron el actor principal de 150 acciones colectivas (de las cuales 73 estuvieron organizadas a través de sindicatos), mientras que los trabajadores del sector público protagonizaron 47.

⁴ A finales de setiembre se contabilizaron 8 reuniones entre representantes del gobierno y los bloques sindicales. Cabe mencionar que en estas mesas de negociación no participaron otros sectores sociales. La mediación de cada encuentro estuvo a cargo de la Iglesia Católica en la Casa Arzobispal en San José. En ninguna de las reuniones se registró un acuerdo satisfactorio entre las partes.

⁵ La posición de la Unión de Cámaras no la compartió ni la Cámara de Agricultura y Agroindustria, ni la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria, indicando la necesidad de cambiar las exoneraciones que se otorgan a la canasta básica y criticando el que se pongan más impuestos a determinadas materias primas (Gutiérrez, 2018).

mientras que el gobierno no aceptó esta iniciativa señalando que el proyecto de ley se encontraba avanzado en la Asamblea Legislativa. Esta situación llevó a los gremios sindicales a consultar a las bases si deponer la huelga o no. La huelga continuó, no obstante, después de que, a finales de setiembre, un total de 27 instituciones de gobierno solicitaron a los juzgados de Trabajo que se declarara la ilegalidad del movimiento⁶. A inicios de octubre, se firmó un acuerdo entre los sindicatos del sector salud y la CCSS, lo que llevó a la suspensión de la huelga por parte de estos⁷.

La aprobación en primer debate del proyecto de ley a inicios de octubre no supuso una desmovilización por completo del movimiento. Sindicatos como ANDE, FIT-ICE, ANEP, y APSE optaron por replantear sus acciones con el fin de sostener sus reivindicaciones. Sin embargo, un acuerdo con el Ministerio de Trabajo y con la intermediación de la Iglesia Católica, permitió que al menos siete grupos sindicales (SINAESPA, SITRAINA, UNEINDER, SIPROINDER, SITECO, UNDECA y SINAE) depusieran la huelga. Tanto el gobierno como los sindicatos suscribieron acuerdos con varias instituciones del sector público que llevaron a las y los trabajadores a retomar sus labores⁸.

Transporte de pasajeros: taxistas y Uber

El segundo evento de mayor movilización registrado en el periodo de estudio refiere al conflicto entre el gremio de taxistas y la empresa transnacional Uber, que suma 28 acciones colectivas. Los reclamos de la denominada "Fuerza Roja" no son nuevos, ya que entre enero de 2016 y marzo del 2017 se registró este conflicto como el más intenso.

Durante el 2018, la gran mayoría de las acciones colectivas fue realizada por los taxistas (26 en total), mientras que la empresa Uber se manifestó en dos ocasiones.

Uber opera en el país desde agosto del 2015, fecha desde la cual el gremio de taxistas ha solicitado la intervención del gobierno para que los servicios de la empresa sean regulados por el Estado, o bien, para que abandone sus operaciones en el país. A raíz de la situación, en 2016 se presentó en la corriente legislativa un proyecto de Ley para regular los servicios de movilidad colaborativa. Los taxistas se opusieron a esta iniciativa a través de bloqueos, caravanas, concentraciones, reuniones con autoridades, paros, y huelgas dirigidas a diversas entidades públicas, entre ellas la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República y el Poder Judicial (Cerdas, 2017). El proyecto no fue incluido en la agenda del Gobierno de Luis Guillermo Solís para el período de sesiones extraordinarias en el Congreso, lo cual fue motivo de celebración para el gremio y desmovilizó el movimiento durante varios meses.

Con la administración de Carlos Alvarado, el escenario de incertidumbre es prácticamente el mismo para los taxistas. La principal demanda que señala el gremio es la falta de respuesta por parte de diferentes entidades. Sus reivindicaciones continúan dirigiéndose hacia la Sala Constitucional, el Congreso, Aresep, y el Poder Ejecutivo.

Después de un episodio de conflictividad en julio del 2018, se logró un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y los taxistas, que permitió deponer el movimiento. Uno de los puntos que destacó

⁶ Ver Vizcaino (Octubre 2, 2018). Con cuentagotas, funcionarios públicos en huelga comienzan a regresar a sus puestos. La Nación. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/hospitales-reportan-este-martes-la-menor/DEHUPSZ3NNHCBMSKKY3DLWOFL4/story/>

⁷ No todos los gremios sindicales del sector salud estuvieron de acuerdo con la suspensión de la huelga, tal es el caso de Siproceca, la Unión Médica y ANPE.

⁸ Algunos bloques sindicales como ANEP, APSE, ANDE, y SEC continuaron la huelga hasta diciembre. La intención era retomarla posterior a las vacaciones de fin de año, sin embargo, el movimiento se desmovilizó casi por completo al terminar el año.

fue el compromiso adquirido por parte del gobierno de intensificar los controles sobre los servicios de transporte que operaban fuera de las regulaciones.

Este hecho hizo que los choferes de Uber se concentraran en Casa Presidencial y sostuvieran una reunión con representantes del gobierno, a quienes le externaron su preocupación por los operativos realizados por oficiales de tránsito en diferentes partes del país, para multarles e inclusive decomisar sus autos. A su vez, Uber emitió un comunicado de prensa instando al diálogo con el gobierno en pro de una regulación que contemple la coexistencia de distintos esquemas colaborativos en el país.

El 4 de setiembre del 2018, el Poder Ejecutivo emitió un documento en el cual señalaba que las plataformas tecnológicas que prestan servicios de transporte público de personas, deben abandonar sus operaciones en tanto no se modifique el marco legal existente del transporte remunerado de personas⁹. Para los taxistas, la respuesta por parte de Casa Presidencial fue favorable, sin embargo, retomaron las manifestaciones por dos proyectos de ley en el Congreso que permitirían la legalización de Uber, y que no fueron archivados.

Una aclaración sobre los modos de protesta. Del total de acciones colectivas protagonizadas por los taxistas, 10 se registraron en setiembre. Las protestas coincidieron con la huelga contra la reforma fiscal, de manera que el gremio se sumó a muchas de las manifestaciones que se llevaron a cabo en todo el territorio nacional. Este es un ejemplo de cómo las demandas de diferentes actores se fueron articulando y porqué setiembre representa un pico de movilización importante en el periodo estudiado.

Finalmente, a partir de octubre del 2018, representantes del gremio de taxistas sostuvieron reuniones con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes con el fin de construir en conjunto un proyecto de ley que regule plataformas como Uber. No obstante, su principal escenario de protesta continúa siendo el espacio público a través de caravanas y mítines, es decir, a través de formas no institucionales.

Conclusiones

Las acciones colectivas de los últimos 28 años han transitado por momentos de alta conflictividad seguidos de períodos de relativa calma social. En cuanto a los primeros, estos han estado asociados tanto al descontento de los distintos sectores de la sociedad en relación con sus demandas, como con las políticas que cada administración formula y ejecuta.

El aumento tendencial de las movilizaciones ciudadanas en el último año da cuenta del malestar de las y los costarricenses con la administración y el rumbo del país. Por otro lado, quienes participan en estas protestas, sus demandas y los repertorios de acción utilizados, reflejan no solo una diversidad de actores políticos, más beligerantes y activos, sino también reivindicaciones y formas de expresión muy variadas. Esto se acompaña de acciones colectivas más complejas, con múltiples repertorios.

Los reclamos de distintos actores, que en principio no tienen relación entre sí, pueden entrar en equivalencia en el terreno político y crear un frente común. Esto ocurrió en episodios de conflictividad como el Combo del ICE o la oposición a la revisión técnica

⁹ Ver Noguera, J. (Setiembre 10, 2018). Taxistas se manifestarán contra Uber. Diario Extra. Recuperado de <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/369522/taxistas-se-manifestaran-contra-uber>

vehicular (RTV), y durante el 2018-2019 se repitió el mismo patrón con la oposición a la reforma fiscal.

Hay otros temas que se mantienen activos desde hace varios años y el sistema político sigue siendo incapaz de dar una respuesta definitiva a los actores en conflicto. Tal es el caso del transporte público, y en particular la pugna entre taxistas, Uber y porteadores, entre otros.

Finalmente, la relación entre los actores políticos se encuentra determinada por canales institucionales que no solo influyen en la intensidad de las protestas sociales, sino también en la capacidad de formación de políticas. Por lo tanto, se vuelve necesario revisar los espacios de diálogo existentes, no solo para la atención de las demandas de los grupos de la ciudadanía, sino en aras de un mejor clima político con el gobierno en el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Alfaro, J. (2018). Déficit alcanza el 6,2% del PIB: Hacienda urge reformas. Semanario Universidad. 25 de enero. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/deficit-alcanza-62-del-pib-hacienda-urge-reformas/>
- Alpizar, F. (2014). Análisis de la acción colectiva en Costa Rica y ciclos de movilización entre 1994 y 2013. Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013). Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Alpizar, F. y Alfaro, R. (2018). Gobierno arranca cuesta arriba en medio de clima negativo. Centro de Investigación y Estudios Políticos. Universidad de Costa Rica. San José.
- Arrieta, E. (2018). Sindicatos confían en igualar huelga contra impuestos con el Combo ICE. La República. 3 de setiembre. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/sindicatos-confian-en-igualar-huelga-contra-impuestos-con-el-combo-ice>
- Barrantes, A. (2013, noviembre 9). Grupos sociales llevan suma de protestas a las calles josefinas. La Nación. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/grupos-sociales-llevar-suma-de-protestas-a-las-calles-josefinas/O4FMN2E76VA3FIODBJPZSZN3ll/story/>
- Barrantes, A. (2014, marzo 11). ANEP abandona a grupo sindical que irá a huelga. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/anep-abandona-a-grupo-sindical-que-ira-a-huelga/KMIO4EYYRZD5TEOI7JLGOEETTA/story/>
- Barrantes, D. (2014, mayo 6). Huelga de educadores hizo vibrar la capital. Diario Extra. Recuperado de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/231005/huelga-de-educadores-hizo-vibrar-la-capital>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos [CIEP]. (2014). Informe Encuesta Sociopolítica Noviembre 2014. Universidad de Costa Rica. San José.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos. (2015). Encuesta de opinión abril 2015. Universidad de Costa Rica. San José.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos. (2018). Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica realizada en noviembre de 2018. Universidad de Costa Rica. San José.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos. (2019). Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica. Universidad de Costa Rica. San José.
- Cerdas, M. (2017). Caracterización de la protesta social 2016-2017. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Córdoba, J. (2011, Julio 3). Sindicatos de la CCSS irán a huelga a partir del 19 de julio para reclamar por mala administración. Universidad. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/sindicatos-de-la-ccss-iran-a-huelga-a-partir-del-19-de-julio-para-reclamar-por-mala-administracin/>
- Córdoba, J. (2013, noviembre 6). Reforma Procesal Laboral enfrenta a sindicatos por el derecho a huelga. Universidad. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/reforma-procesal-laboral-enfrenta-a-sindicatos-por-el-derecho-a-huelga/>

- CRHoy. (2012, Junio 20). Taxistas se suman a huelga nacional el próximo martes. CRHoy. Recuperado de <https://archivo.crhoy.com/taxistas-se-suman-a-huelga-nacional-el-proximo-martes/nacionales/>
- Diario Extra. (2013, abril 13). Se tiran a las calles para exigir vivienda. Diario Extra. Recuperado de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/230041/se-tiran-a-las-calles-para-exigir-vivienda>
- El Socialista Centroamericano (2012). Manifiesto del sindicalismo consecuente ante declaratoria de guerra del gobierno que atenta contra los derechos del pueblo, los servicios públicos y el patrimonio nacional: Llamamos a la lucha más firme y unitaria. Recuperado de <https://www.elsoca.org/index.php/america-central/costa-rica/2653-costa-rica-consejo-nacional-de-la-c-g-t-un-solido-avance-del-sindicalismo-combativo>
- Flores, B. (2018). ¿Puede Costa Rica sobrevivir al déficit fiscal más alto de su historia?. La República. 5 de julio. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/puede-costa-rica-sobrevivir-al-deficit-fiscal-mas-alto-de-su-historia>
- Franceschi, H. (2002). Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Franceschi, H.; Zamora, A. (2003). Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica 2002. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Guillén, M. (2014). Reseña de la movilización social en 2013. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica. Recuperado de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/020/politica/Guillen2014.pdf
- Guillén, M. (2015). Protesta social en el 2014. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica. Recuperado de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/politica/Guillen_Acciones_Colectivas.pdf
- Guillén, M. (2016). Panorama de las acciones colectivas en Costa Rica. Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica. Recuperado de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Fortalecimiento/Guillen_2016.pdf
- Gutiérrez, T. (2018). Unión de Cámaras insiste en aprobar reforma fiscal para frenar incertidumbre. La República. 30 de agosto. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/union-de-camaras-insiste-en-aprobar-reforma-fiscal-para-frenar-incertidumbre>
- Informa-tico. (2011, Julio 24). Huelga en la CCSS obtuvo importantes logros. Informa-tico. Recuperado de <https://www.informa-tico.com/24-07-2011/huelga-ccss-obtuvo-importantes-logros>
- Lanzas, M.S. (2018). Empresarios tildan huelga de antipatriótica. Diario Extra. 11 de setiembre. Recuperado de <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/369647/empresarios-tildan-huelga-de-antipatriotica>

La Nación. (2003, mayo 2003). Cerca de 7.000 trabajadores marcharon por bonos para el ICE. La Nación. Recuperado de http://www.nacion.com/ln_ee/2003/mayo/22/marcha.html

La Nación. (2012, Junio 12). Presidencia descalifica huelga de JAPDEVA. La Nación. Recuperado de <https://www.nacion.com/archivo/presidencia-descalifica-huelga-en-japdeva/FA7YKFNXMJDHXHJBVJK3ZHIPK7U/story/>

La Nación. (2012, Junio 13). Autobuseros toman medidas por rebaja. La Nación. Recuperado de <https://www.nacion.com/archivo/autobuseros-toman-medidas-por-rebaja/2TKJZU2LSVGLXMX4DMRNEI447Q/story/>

Mirza, C.A. (2006). Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina. La construcción de nuevas democracias. Buenos Aires: CLACSO.

Mora, S. (2004). Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

Mora, S. (2008). Diez años de acciones colectivas en Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Núñez, M. (2018). Plan Fiscal motiva múltiples criterios en la UCR. Universidad. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/universitarias/plan-fiscal-motiva-multiples-criterios-en-la-ucr/>

Observatorio de Política Nacional. (2018). Coyuntura política nacional Mayo-Junio 2018. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <https://ciep.ucr.ac.cr/file/352/download?token=TmQoZtJU>

Pasquino, G. (2011). Nuevo curso de Ciencia Política. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Programa Estado de la Nación. (2016). Manual Metodológico. Base de datos sobre acciones colectivas en Costa Rica. San José.

Programa Estado de la Nación [PEN]. (2014). Informe Estado de la Nación 2014. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Servicios Gráficos AC.

Programa Estado de la Nación. (2015). Informe Estado de la Nación 2015. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Servicios Gráficos AC.

Programa Estado de la Nación. (2017). Informe Estado de la Nación 2017. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Servicios Gráficos AC.

Programa Estado de la Nación. (2018). Informe Estado de la Nación 2017. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Servicios Gráficos AC.

Tarrow, S. (1994). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza.

Tarrow, S. (1988). National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States. *Annual Review of Sociology*, Vol. 14, 421-440.

- Tilly, C. y Tarrow, S. (2007). *Contentious (Politics)*. Boulder-London: Paradigm Publishers.
- Tilly, C. (2010). *Los movimientos sociales, 1786-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. España: Editorial Crítica.
- Vizcaíno, I. (2018). Con cuentagotas, funcionarios públicos en huelga comienzan a regresar a sus puestos. *La Nación*. 2 de octubre. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/hospitales-reportan-este-martes-la-menor/DEHUPSZ3NNHCBMSKKY3DLWOFL4/story/>