

## **Investigación de base**

---

# **Panorama de las acciones colectivas en Costa Rica entre mayo de 2019 y julio 2020**

**Investigadora:**  
Melisa Cerdas Piedra

San José | 2020

324.728.6  
C413p

Cerdas Piedra, Melisa

Panorama de las acciones colectivas en Costa Rica entre mayo de 2019 y julio 2020 : investigación de base / Melisa Cerdas Piedra. -- Datos electrónicos (1 archivo : 820 kb). -- San José, C.R. : CONARE -- PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-81-7  
Formato pdf (21 páginas)

1. ACCIONES COLECTIVAS. 2. ALVARADO QUESADA, CARLOS ANDRÉS -- PRESIDENTE. 3. COSTA RICA. I. Título.

EBV



## Indice

<b>Presentación.....</b>	<b>4</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Aproximación teórico-metodológica .....</b>	<b>5</b>
<b>Balance general: segundo año de gobierno de Carlos Alvarado .....</b>	<b>7</b>
Destitución de Edgar Mora como ministro de educación .....	8
Oposición a proyectos de ley .....	10
Rechazo a la entrada en vigencia del IVA .....	11
<b>2019 en detalle.....</b>	<b>12</b>
<b>La protesta social en medio del COVID-19.....</b>	<b>15</b>
Tensiones en el terreno político se mantienen durante la pandemia .....	17
Conclusiones .....	19
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>20</b>

## **Presentación**

Esta investigación se realizó para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia del *Informe Estado de la Nación 2020*.

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

## **Introducción**

La protesta social ha sido un área prioritaria de investigación para el Programa Estado de la Nación (PEN). El estudio de casi 30 años de protestas en el país requiere de una revisión exhaustiva de las versiones impresas de tres periódicos de circulación nacional con 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 julio de 2020.

La base de datos tiene al menos dos limitaciones. Una de ellas refiere a la cantidad de acciones colectivas que registran los tres medios. Es decir, la selección y publicación impresa de los eventos noticiosos depende de estos. Por lo tanto, el subregistro puede darse debido a eventos no reportados, la variación en las líneas editoriales, la cobertura geográfica de los medios, la diferencia entre las noticias impresas y las que se publican a través de medios digitales, entre otros. Otra de las limitaciones tiene que ver con qué tan detallada es la información de cada noticia. La base de datos contempla 21 variables, sin embargo, no siempre se captura información suficiente para cada variable.

Atendiendo estas limitaciones metodológicas, se trabaja con cada nota de prensa en una bitácora. Las protestas y noticias complementarias se registran allí para que la información registrada de cada medio se unifique en una misma acción colectiva. Posteriormente se almacena cada registro en la base de datos.

Actualmente la base de datos cuenta con 13057 registros de protestas. Se 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. Se toma como unidad de análisis la acción colectiva porque constituye una categoría amplia, que puede abarcar tanto acciones aisladas y efímeras como acciones de movimientos sociales.”

Este trabajo recopila los principales hallazgos de los análisis sobre movilización social en Costa Rica en el período de mayo 2019 a julio 2020. El documento se divide en tres partes. Primero, se realiza una breve descripción teórica sobre la acción colectiva, utilizando los encuadres

conceptuales de autores como Tilly y Tarrow. Posteriormente se realiza un balance general que hace énfasis en el segundo año de gobierno de Carlos Alvarado. En este apartado se incluyen los eventos de mayor movilización en el 2019, así como las principales tendencias sobre preguntas asociadas a quiénes participan de las protestas, cuáles son sus demandas, ante qué entidades o autoridades se manifiestan, qué tipo de repertorios utilizan, entre otras. Finalmente se realiza un análisis de la protesta social durante la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19.

## **Aproximación teórico-metodológica**

En el abordaje teórico de las acciones colectivas, hay distintas teorías y encuadres conceptuales que combinan y articulan las diferentes corrientes y enfoques provenientes de la teoría social y política (Mirza, 2006, p.51).

En este trabajo 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 con base en Cerdas y Gómez (2019). Se consideran conceptos de Tarrow (1994) y Tilly (1977).

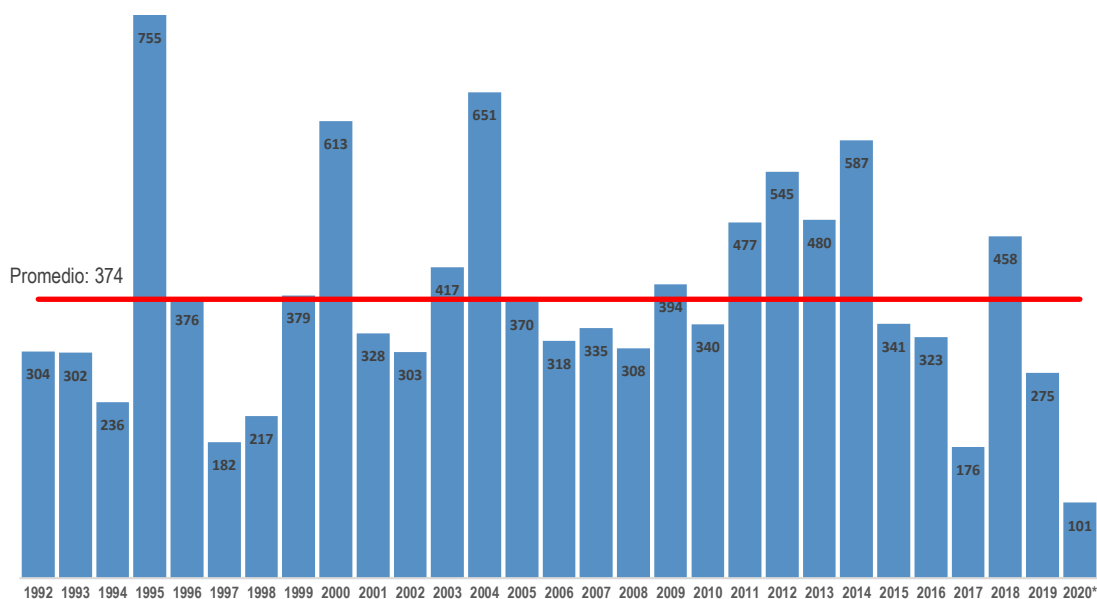
## Balance general: segundo año de gobierno de Carlos Alvarado

El estudio de acciones colectivas a lo largo de los últimos veintinueve años permite identificar que previo al 2010, existe una tendencia similar con respecto a la conflictividad social en el inicio y final de cada gobierno. Baja conflictividad al inicio, aumento de las movilizaciones posterior al primer período de mandato, y una reducción de estas al acercarse el período electoral (Cerdas y Gómez, 2019).

Posterior al 2010, el comportamiento de la conflictividad varía y no es tan claro. Tal es el caso de la administración Solís Rivera, con un primer año de gobierno convulso, seguido de tres años con una cantidad muy reducida de protestas.

En el 2018, con el inicio del mandato de Carlos Alvarado, se registra un primer año altamente conflictivo con 458 acciones colectivas, que lo ubican por encima del promedio anual de 374 movilizaciones considerando la serie histórica (gráfico 1). Esto se debió, en gran medida, al proyecto de Ley No. 20.580 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, también denominado “Plan Fiscal” (Cerdas y Gómez, 2019).

Gráfico 1  
Acciones colectivas por año. 1992-2020 <sup>a/</sup>



a/ El total de acciones colectivas del 2020 considera seis meses: enero-julio.

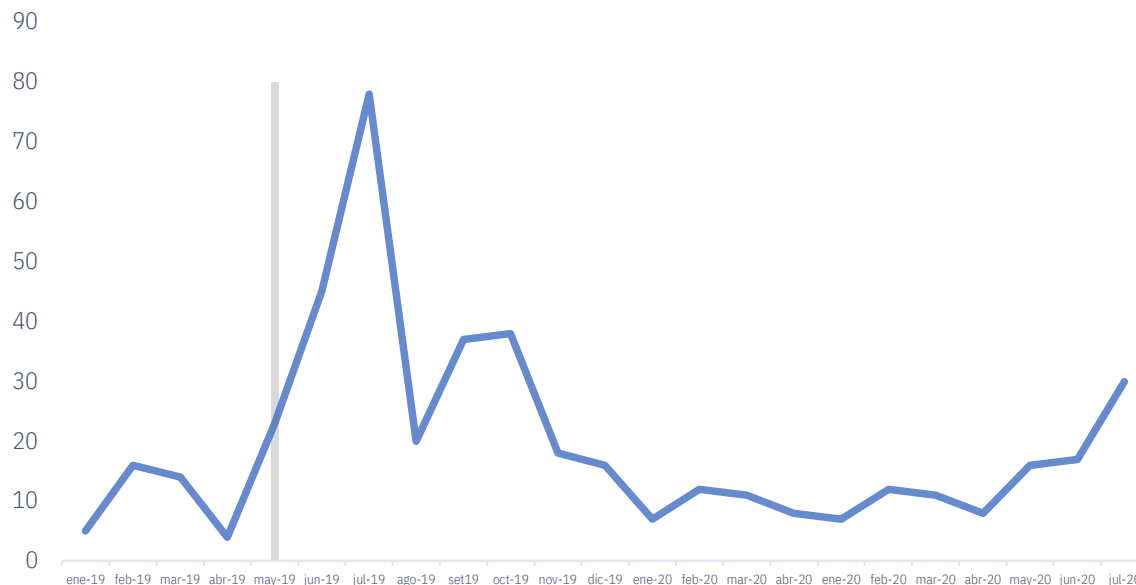
Fuente: Elaboración propia con la base de datos de acciones colectivas del PEN.

En el segundo año de gobierno de Carlos Alvarado, es posible identificar que en los meses de mayo, junio y julio hay un aumento en el número de acciones colectivas en relación con los siguientes tres trimestres en los que se registra bajos niveles de movilización (gráfico 2). Esto

coincide con el ritmo estacional que tiene la protesta social en Costa Rica<sup>1</sup>, en el cual uno de los “picos” de movilización ocurre en el trimestre entre junio y agosto.

Gráfico 2

Acciones colectivas por mes durante el segundo año de gobierno -la línea gris marca el inicio del segundo año de gobierno-



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

El aumento en el número de protestas entre mayo y julio del 2019 está asociado a los tres eventos que movilizaron a la población durante el periodo de estudio. Se trata de la destitución del ex ministro de educación Edgar Mora, el rechazo a la entrada en vigencia de la reforma tributaria, y la oposición a proyectos dos proyectos de Ley: el de regulación de huelgas (expediente No. 21.049), y el de la reforma al empleo público (expediente No. 19.431). A continuación, se describe cada acontecimiento.

### Destitución de Edgar Mora como ministro de educación

Del total de acciones colectivas registradas durante el 2019 (275), 70 correspondieron a las movilizaciones para destituir al ministro de educación Edgar Mora. Las manifestaciones iniciaron el 19 de junio y se extendieron hasta julio del 2019 en todo el territorio nacional. En estas participaron principalmente estudiantes de secundaria, organizados a través del Movimiento Estudiantil de Secundaria (MEDSE), así como madres y padres de familia. Posteriormente, otros actores sociales se fueron sumando, tal es el caso de sindicatos como ANEP, ANDE y UNDECA, así como transportistas de carga pesada y pescadores.

<sup>1</sup> A través del estudio de la base de datos de acciones colectivas del PEN, se puede identificar que existen patrones de movilización durante el año, como si se tratara de la estación seca y lluviosa. Cada año ocurren eventos distintos, sin embargo, los “picos” de protesta ocurren en marzo, en el trimestre entre junio y agosto, y luego repuntan en octubre. Los meses entre noviembre y febrero tienden a ser los menos conflictivos.



A través de bloqueos, mítines y reuniones con autoridades de gobierno, los protestantes exigían la destitución del jerarca de la institución alegando una serie de inconformidades en cuanto a su gestión: la política de los “baños neutros”, la compra de drones, las pruebas FARO y el proyecto de Ley sobre educación dual.

La política con respecto al uso de baños de acuerdo con la identidad de género autopercibida, también denominados “baños neutros”, fue el resultado de una serie de recomendaciones establecidas en el “Protocolo de atención del bullying contra la población LTGBI inserta en los centros educativos” creado en 2018 (Peña, 2019).

Ante la situación, Mora explicó que la medida se tomaba en función de respetar la autodeterminación sexual de las y los estudiantes y también para contrarrestar el bullying en la población con la población sexualmente diversa que asiste a los centros educativos (Barquero, 2019), ya que es obligación del MEP garantizar la seguridad en el uso de los servicios sanitarios para toda la población estudiantil. No obstante, esto no fue bien recibido por parte de la comunidad estudiantil y otros actores sociales en tanto fue interpretada como una directriz impositiva que atentaba contra los valores de la sociedad.

Por otro lado, la adquisición de equipo especializado para agricultura de precisión en Colegios Técnicos Profesionales como resultado del convenio entre el MEP y la Universidad Earth fue motivo de rechazo por parte de los estudiantes. Estos señalaron que se debía priorizar el presupuesto de la institución y que esa inversión debía de hacerse en infraestructura de cientos de centros educativos que se encuentran en condiciones inadecuadas (Córdoba, 2019).

Los manifestantes también denunciaron la ausencia de canales de comunicación por parte del jerarca en relación con las pruebas FARO y el proyecto de Ley de educación dual. Sobre este último, se registraron 19 manifestaciones entre junio y agosto del 2019. La iniciativa permitía que estudiantes de secundaria ingresaran a programas de formación técnica-profesional en organizaciones, de manera complementaria y alternada con su proceso de enseñanza en centros educativos. No obstante, la combinación de elementos académicos con los profesionales o empresariales fue cuestionada por parte del movimiento estudiantil aduciendo a la posible pérdida de garantías en su condición de estudiantes o al incumplimiento derechos laborales en tanto la normativa no era del todo clara en ciertas situaciones (Córdoba, 2019).

Ante las primeras movilizaciones, el Ministerio de Educación señaló que se trataba de un grupo reducido de personas afiliadas a organizaciones sindicales sin ningún tipo de pliego petitorio o solicitud de audiencia. No obstante, en el transcurso de los días, la protesta protagonizada por los colegiales se intensificó en términos de frecuencia e intensidad en el espacio público. Inició en el centro de San José y migró hacia zonas rurales en todo el país, paralizando el ciclo lectivo debido al cierre de gran cantidad de centros educativos (Bejarano, 2019).

Después de varias negociaciones en Casa Presidencial y con la renuncia de Edgar Mora, cesaron temporalmente las protestas con respecto a su destitución. Sin embargo, aun cuando Guiselle Cruz asumió el Ministerio de Educación, los estudiantes continuaron cerrando centros educativos ya que la ministra asumiría, al igual que su antecesor, el proyecto de Ley sobre la educación dual y las pruebas FARO (Jiménez, 2019). La habilitación de espacios de negociación

entre Cruz y el movimiento estudiantil permitió que después de casi dos meses, cesaran las manifestaciones por parte de estos actores sociales.

### **Oposición a proyectos de ley**

Tal y como se mencionó anteriormente, entre junio y julio del 2019 se registran algunas articulaciones entre actores y sus demandas. Por ejemplo, el sector sindical estuvo estrechamente asociado con el movimiento estudiantil solicitando la destitución de Edgar Mora, aunque su demanda particular era en rechazo a proyectos de Ley específicos en la corriente legislativa.

En este sentido, el segundo evento que tuvo una importante cantidad de movilizaciones se dio en oposición al proyecto de Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos (expediente No. 21.049), y al proyecto de Ley de reforma al empleo público (expediente No. 19.431).

En total se registraron 35 movilizaciones entre junio y julio del 2019, protagonizadas mayoritariamente por el sector sindical. Tal fue el caso de ANDE, APSE, Undeca, Sipromeca y UNT. La actividad de protesta se dio en distintas partes del país y contó con el apoyo de transportistas, realizando bloqueos, mítines y declaraciones públicas en localidades urbanas y rurales.

Los trabajadores del sector público alegaron que en el plenario se busca aprobar proyectos viscerales que atentan contra la clase trabajadora y la democracia costarricense. En el caso del proyecto para regular huelgas, fue catalogado por los bloques sindicales como “mordaza al derecho a huelga” (Jiménez, 2019a). No obstante, la presión sindical no tuvo efecto sobre los diputados quienes afirmaron en reiteradas ocasiones que existe un abuso en el derecho a la huelga y que la reforma al Código de Trabajo busca un equilibrio a estas manifestaciones (Sequeira, 2019a).

La tensión en el conflicto se incrementó ante la moción presentada por el diputado Pedro Muñoz en la que se inhabilita a los huelguistas la posibilidad de recibir salarios desde el primer día en que se encuentren en huelga, y el pago de estos solo procede si una autoridad judicial declara que la manifestación se debió a incumplimientos graves por parte del patrono (Sequeira, 2019a).

Por su parte, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado señaló que el proyecto de Ley contribuye a garantizar la seguridad jurídica que requiere el sector productivo, y brinda confianza en términos de reactivación económica en términos de servicios esenciales.

La contención de los sindicalistas fue decreciendo en el transcurso de varias semanas, y fue más evidente con la votación en primer debate en el plenario. En esta ocasión, el proyecto tuvo el apoyo de 40 legisladores(as), mientras 15 votaron en contra (Madrigal, 2020).

La situación provocó que el sector sindical presionara a los legisladores que rechazaron el proyecto y les solicitara que este se llevara a consulta con la Sala Constitucional. En octubre de 2019, la entidad señaló que existían vicios de inconstitucionalidad y eso mantuvo manifestaciones, menos organizadas, por parte de los trabajadores del sector público. Sin embargo, el proyecto fue modificado incorporando lo señalado por la Sala Constitucional y se aprobó en segundo debate con 35 votos a favor y 13 en contra (El País, 2020).

### **Rechazo a la entrada en vigencia del IVA**

Sobre la reforma tributaria se registraron 24 acciones colectivas entre junio y julio del 2019, y en estas participaron pescadores y transportistas. Los primeros señalaron que todos los diálogos con el gobierno no fueron efectivos y su demanda se dio en torno a la exoneración del 13% del valor al impuesto agregado.

En el caso de los transportistas, el escenario de protesta fue principalmente Limón, pero los bloqueos también se dieron en San Carlos, Pérez Zeledón, Siquirris y Río Frío (Sequeira, 2019b). A través de bloqueo de calles expresaron su descontento con la entrada en vigencia de la reforma tributaria señalando que su sector va a quedar en mayor desventaja en relación con los trailereros centroamericanos y solicitando que se emitiera un decreto para establecer una moratoria de la entrada en vigencia del tributo.

La articulación de los trailereros se dio con el movimiento estudiantil. Se solidarizaron con los colegiales exigiendo como condición para el cese de los bloqueos la destitución del ministro de educación. En este sentido, uno de los puntos más afectados fue el acceso a la Terminal de Contenedores de Moín sobre la ruta 32 y la ruta 257, afectando el flujo regular de entrada y salida de tráileres (Morris, 2019a).

La situación provocó que, por un lado, que en la terminal portuaria se generara una congestión importante de contenedores dado que las rutas de acceso se volvieron intransitables. Frente a esto, las cámaras empresariales del sector agroexportador reaccionaron y solicitaron la intervención del gobierno para detener los bloqueos. Aseguraron que en caso de que no hubiera ningún tipo de acción, recurrirían a los Tribunales de Justicia (Morris, 2019a).

Después de varias mesas de negociación con funcionarios de la Defensoría de los Habitantes y Casa Presidencial, no fue necesaria la intervención judicial ya que, por un lado, Edgar Mora renunció y por otro, se llegó a acuerdos con algunos legisladores y el Poder Ejecutivo (Jiménez, 2019c). Estos espacios de diálogo a finales de junio y principios de julio, fueron dando un cese paulatino a las movilizaciones en las calles por parte de solo transportistas, pescadores, estudiantes de secundaria, agricultores, entre otros<sup>2</sup>.

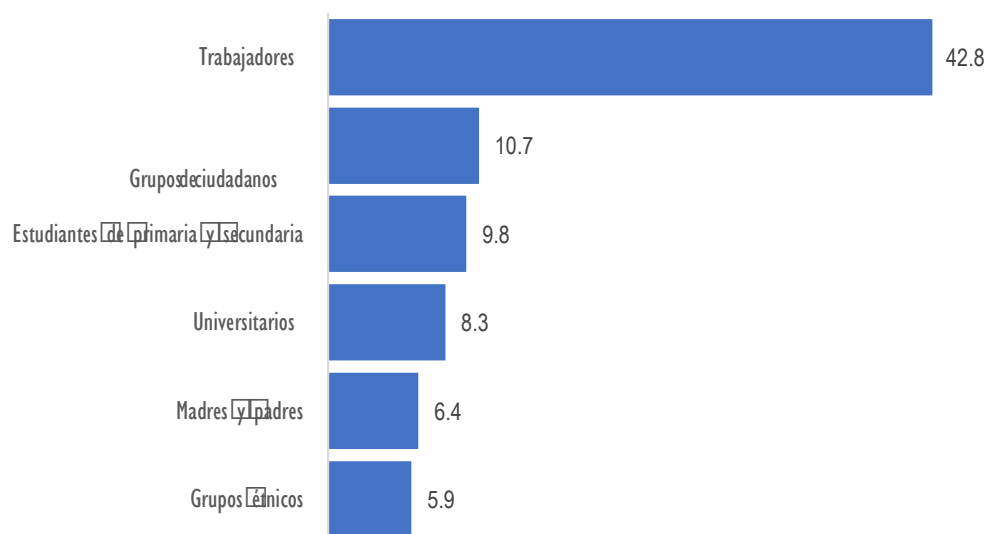
---

<sup>2</sup> A través de la conformación del Encuentro Social Multisectorial (ESM), que aglutinó a representantes del sector sindical, transportistas, educadores, agricultores, estudiantes de secundaria, entre otros, se elaboró una agenda con 18 puntos que incluían temas de carácter nacional (El País, 2019). Ante esto, el gobierno acordó con el ESM la metodología de diálogo con la que atenderían cada uno de los puntos expuestos por el grupo.

## 2019 en detalle

En el 2019, la mayor cantidad de movilizaciones (42,9%) fue protagonizada por trabajadores, en su mayoría del sector público, aunque también hubo una importante participación de trabajadores del sector privado. En segundo lugar, se ubican los grupos ciudadanos, seguido de los estudiantes de primaria y secundaria, universitarios, madres y padres, y en menor medida se registraron protestas por parte de indígenas (gráfico 3).

Gráfico 3  
Porcentaje de participación de actores sociales

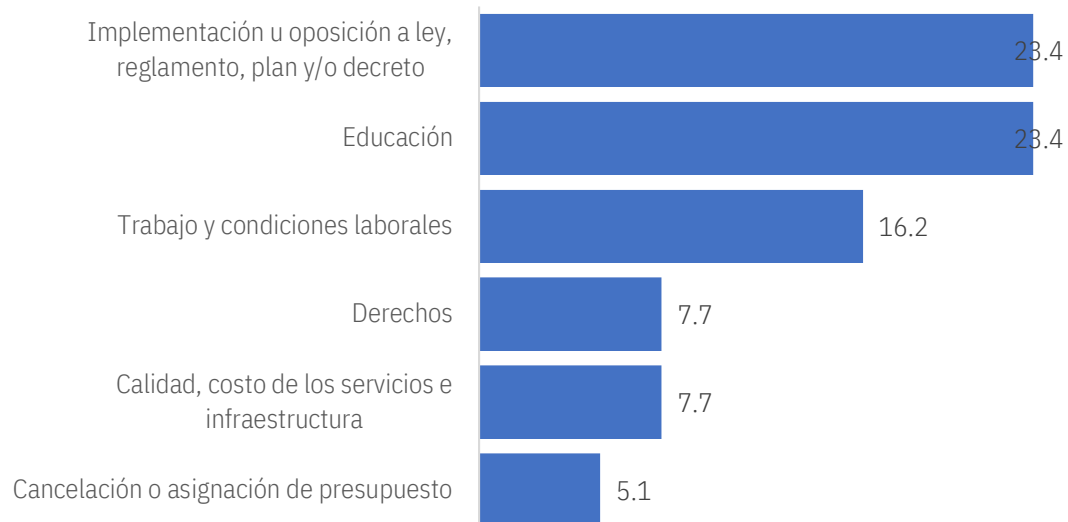


Fuente: Elaboración propia con la base de datos de acciones colectivas del PEN.

En lo que concierne a las demandas planteadas, destaca en primer lugar tanto la implementación y oposición a leyes, reglamentos, planes y/o decretos como la educación, con un 23,4% de las acciones colectivas registradas durante el año. Esto se debe mayoritariamente a las manifestaciones en oposición al proyecto de educación dual, el de regulación de las huelgas y la entrada en vigencia del IVA. El tercer tema de importancia fue la defensa del trabajo y las condiciones laborales con 16,2%, y en menor grado otros como la defensa de derechos, las demandas en torno a servicios públicos e infraestructura, y la cancelación o asignación de presupuesto (gráfico 4).

Gráfico 4

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

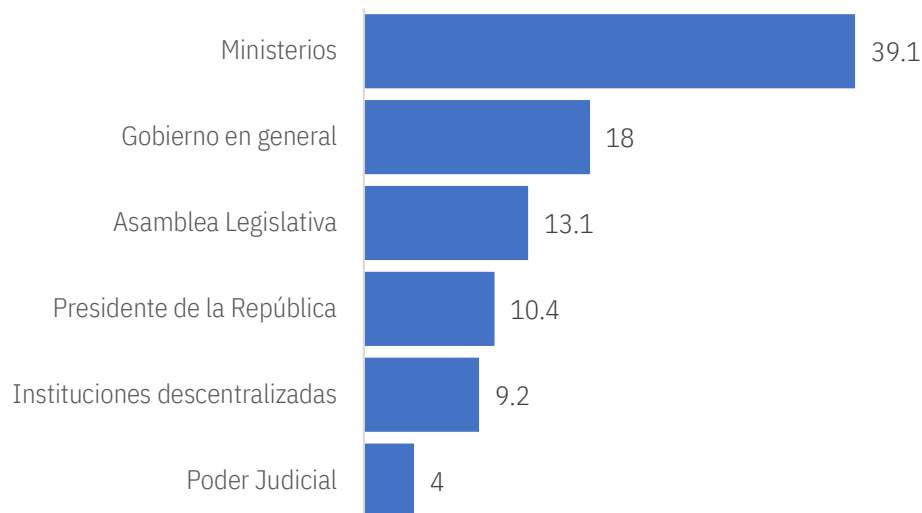


Fuente: Elaboración propia con la base de datos de acciones colectivas del PEN.

En cuanto a las entidades hacia las que se dirigieron las acciones colectivas, destaca en primer lugar los ministerios (39,1%). En segundo lugar, se ubica el gobierno en general, seguido de la Asamblea Legislativa, Casa Presidencial, instituciones descentralizadas como el AyA y la CCSS, y en menor medida el Poder Judicial (gráfico 5).

Gráfico 5

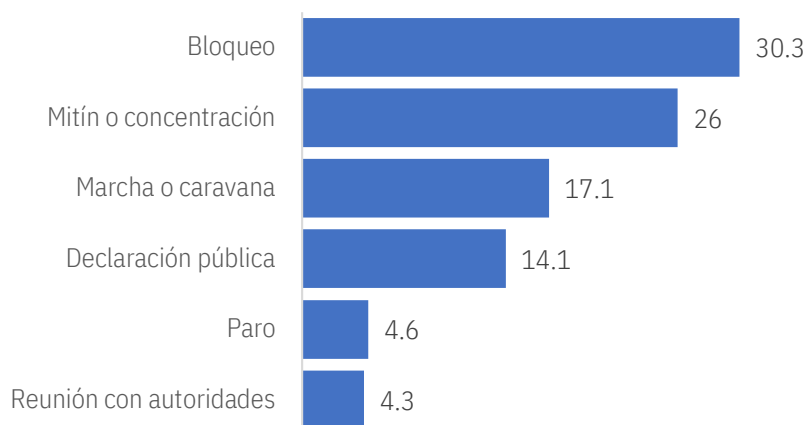
Entidades hacia las que se dirigieron los(as) protestantes



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

Los repertorios de acción representan otra de las variables de interés para el PEN y son utilizados para las expresiones sociales de los distintos grupos. En este sentido, se registraron principalmente los de acción directa en los cuales el escenario principal es el espacio público, y en particular la calle. Se registraron los bloqueos como los más recurrentes (30,3%), seguido de los mítines y las marchas. Los repertorios menos utilizados fueron aquellos cuyas formas de expresión son menos beligerantes, tal es el caso de las declaraciones públicas, los paros y en menor medida la reunión con autoridades (gráfico 6).

Gráfico 6  
Repertorios de acción utilizados



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

Las formas de contención varían a través del tiempo, su innovación está determinada por el sistema político y cultural bajo el cual se desarrollan (Tarrow, 2011). En el caso de Costa Rica, se evidencia un cambio en las formas de protestar, de mecanismos menos beligerantes a otros de acción directa (Gráfico 7). Los primeros no han sido superados, no obstante, los repertorios “de calle” han tomado más fuerza.

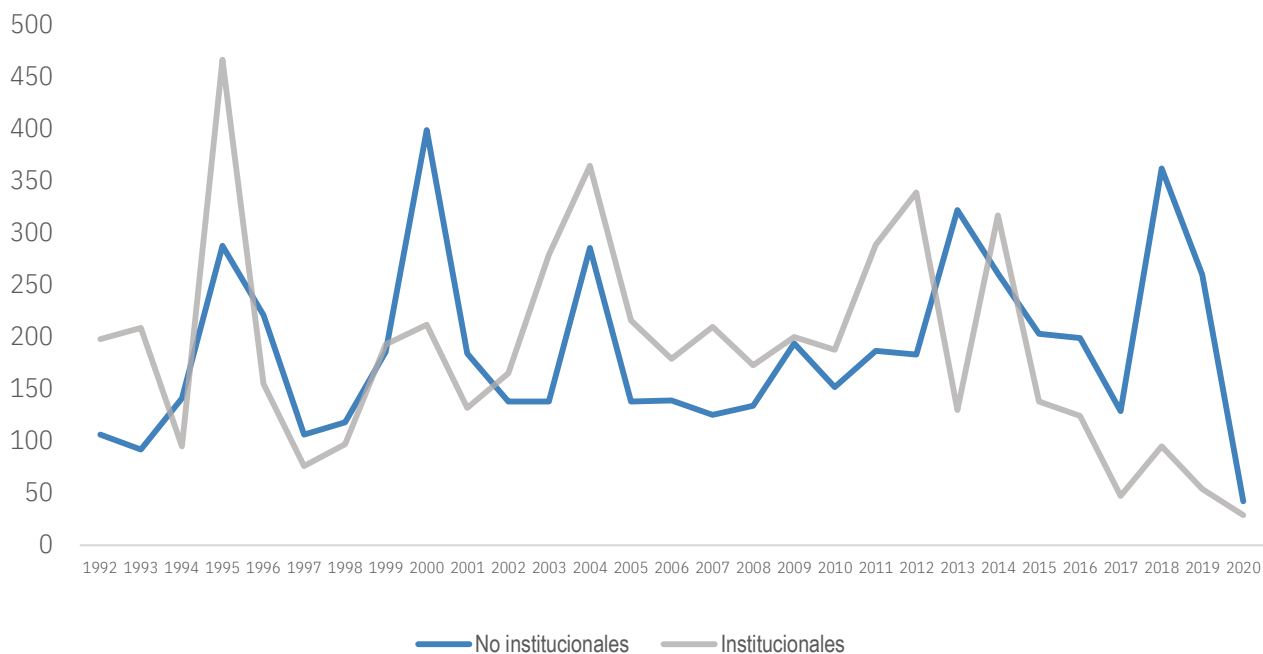
La disminución de las declaraciones públicas -y otras formas de contención moderadas, como las reuniones con autoridades o las asambleas- confirma una variación en las formas predilectas de protestar en los últimos seis años. Es cada vez más común identificar movilizaciones que hacen uso de mecanismos no institucionales como bloqueos, mítines, paros, entre otros.

Los actores sociales contienden a través de repertorios de acción conocidos, estos últimos tienen la capacidad tanto de innovarse como de expandirse a través de otros grupos sociales. Su variación depende de si los esfuerzos son respaldados por redes sociales bien estructuradas con resonancia cultural (Tarrow, 2011).

En el caso de los bloqueos, se trata de mecanismos que han sido adoptados de manera histórica por el sector sindical, principalmente en episodios de alta conflictividad. Sin embargo, se han vuelto parte de los repertorios de confrontación habituales protagonizados por grupos ciudadanos, estudiantes, así como madres y padres de familia, que buscan el máximo impacto con mínima organización (Alfaro, 2018).

Gráfico 7

Serie temporal de los repertorios de acción colectiva, 1992-2020



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

## La protesta social en medio del COVID-19

Contrario a lo que se podría inferir, las movilizaciones no han cesado como consecuencia de la pandemia que inició en el país el 6 de marzo de 2020. La mayoría de las demandas registradas desde esa fecha se han realizado en torno a los efectos que la emergencia nacional ha tenido sobre distintos sectores de la población.

Las restricciones en la circulación, el cierre de establecimientos, el cambio en los contratos laborales y comerciales, y las medidas sanitarias en general, han movilizado a diferentes actores. A la fecha, se contabilizan 29 manifestaciones asociadas de manera directa o indirecta con el Covid-19.

En este sentido, las acciones colectivas de los distintos actores sociales frente a las autoridades de gobierno durante la pandemia se agruparon en cuatro tipos: sanitarias, laborales, económicas y de solidaridad.

- Sanitarias: Corresponde a reclamos en torno a servicios públicos como agua y electricidad, así como solicitudes para la resolución de problemas de vivienda.
- Laborales: Comprende peticiones por cambios en las condiciones de trabajo, que refiere tanto a la reducción o suspensión de la jornada laboral como a despidos.

- Económicas: Agrupa demandas de sectores productivos que se han visto afectados en la venta de bienes o servicios.
- Solidarias: Refiere a acciones colectivas con enfoque solidario.

Las demandas de tipo “sanitarias” se registraron en comunidades con problemas de falta de suministro de agua. Tal es el caso de Alajuelita, Río Azul y Hatillo, en las cuales los vecinos bloquearon calles exigiendo el servicio público y señalando que dadas las circunstancias se ponía en riesgo a las familias<sup>3</sup> (Morris, 2020b, Castro, 2020, Méndez, 2020). De igual manera, habitantes de calle se concentraron en Casa Presidencial exigiendo una vivienda digna alegando que las instituciones en las cuales regularmente reciben alojamiento o comida se encontraban cerradas por la crisis (Cerdas, 2020).

Con respecto a las demandas de tipo laboral, trabajadores del sector público y privado solicitaron ayuda al gobierno o algún tipo de subsidio por cambios en sus respectivos contratos laborales. De igual manera, personas en condición de desempleo llevaron a cabo concentraciones en instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) solicitando algún tipo de ayuda económica para subsistir (Siu, 2020).

En cuanto a las protestas económicas, sectores como el de turismo y agricultura orientaron sus manifestaciones al aplazamiento o el no pago de impuestos mientras la situación sanitaria se encuentre vigente. En el caso del sector agrícola, se realizaron varias declaraciones públicas expresando la necesidad de revalorar la agricultura costarricense para superar la pandemia y reactivar el progreso socioeconómico. Por su parte, dueños(as) de bares, hoteles, gimnasios y salones de belleza exigieron la apertura de estos lugares señalando que la situación económica se ha vuelto insostenible para muchas familias que dependen de este tipo de actividades comerciales.

Con respecto a las acciones colectivas con enfoque solidario, estas se llevaron a cabo por parte de grupos organizados que tradicionalmente se movilizan en función de acciones contenciosas. Un ejemplo de esto es el sindicato ANDE, que se dedicó a promover procesos de mediación pedagógica y capacitación a población estudiantil y afiliados.

En términos generales, con la emergencia sanitaria se han resignificado demandas preexistentes. Esto refiere principalmente a las condiciones laborales de trabajadores del sector público y privado, la calidad de los servicios públicos y la producción agropecuaria. En el Cuadro 2 se describen las acciones colectivas que se han llevado a cabo durante la pandemia, según el tipo de demanda, actor, repertorio y entidad hacia la que se han dirigido sus exigencias.

---

<sup>3</sup> Previo a la pandemia, en la comunidad de Hatillo se estuvieron llevando a cabo protestas por el faltante de agua. Sin embargo, con el coronavirus sus reclamos tuvieron mayor incidencia en las autoridades que recomendaron con vehemencia medidas sanitarias como el lavado de manos.



Cuadro 2

Acciones colectivas asociadas al Covid-19, julio 2020

Acciones colectivas	Demanda	Actor social	Repertorio	Entidad
14	Sanitarias	Vecinos(as) Privados de libertad Habitantes de calle	Bloqueos Concentraciones Reuniones con autoridades Declaraciones públicas	Instituciones descentralizadas Ministerios Casa Presidencial
31	Laborales	Trabajadores del sector público y privado Desempleados	Declaraciones públicas Concentraciones Bloqueos Paro de labores	Instituciones descentralizadas Casa Presidencial Asamblea Legislativa Municipalidades
16	Económicas	Productores agropecuarios y pesqueros Microempresarios Macroempresarios Grupos de profesionales Trabajadores del sector privado	Declaraciones públicas Reunión con autoridades Marchas Concentraciones	Ministerios Gobierno en general Casa Presidencial

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

### Tensiones en el terreno político se mantienen durante la pandemia

Las disputas entre actores en el plano político que caracterizaron el primer año de gobierno de la administración Quesada Alvarado se mantienen<sup>4</sup>. El distanciamiento entre el sector sindical y el gobierno se hace notorio con la emergencia sanitaria. Un ejemplo de esto es la ausencia de las demandas y propuestas de los bloques sindicales en la agenda pública para mitigar los efectos a nivel sanitario y socioeconómico.

El 21 de abril, el Encuentro Social Multisectorial presentó al gobierno el documento “La institucionalidad al rescate de sectores laborales y productivos ante los efectos del covid-19 en el país – Una propuesta desde la otra acera”<sup>5</sup> en el que se enumeraban una serie de medidas para abordar la emergencia. Sin embargo, cinco días después señaló que no continuaría en la mesa de diálogo social (Pomareda, 2020).

<sup>4</sup> El cambio de tono en las relaciones entre el gobierno del PAC y los sectores sindicales fue descrito en el Vigésimoquinto Informe (2019). El primer año de la actual administración se caracterizó por un clima político desfavorable en relación con estos sectores.

<sup>5</sup> En este documento participó el Encuentro Social Multisectorial y ANEP, ASDEICE, CONACOOOP, FIT, SIPROCNP, MEDSE, UNAG (Pomareda, 2020).

A través de una carta indicaron que la decisión presidencial de aceptar el apoyo de un equipo de asesores económicos promovido por UCCAEP para la reactivación económica, hace imposible materializar un proceso real de diálogo y negociación efectiva. También señalaron que quienes abanderan tesis económicas han estado influenciando la agenda de las últimas administraciones, y que el impacto ha sido negativo en términos de integración social y bien común, generando mayor desigualdad social (Pomareda, 2020).

Por su parte, el equipo de asesores económicos, afiliados a UCCAEP, presentó al gobierno “Un pacto por el empleo” y “Coexistiendo con el SARS CoV-2”. Ambas iniciativas tienen como objetivo reactivar la economía y generar empleos (UCCAEP, 2020).

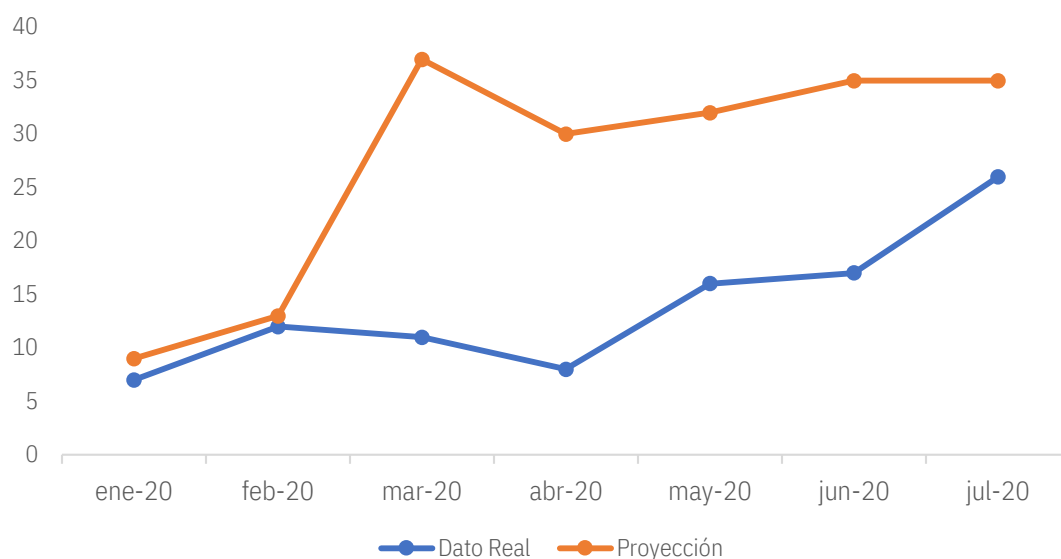
En este sentido, mientras las propuestas del sector empresarial son acogidas por la administración Alvarado Quesada, el sector sindical se distancia de los canales institucionales y la agenda pública. La estrategia de “El martillo y el baile”, promovida por los empresarios, fue anunciada el 24 de junio como parte de las medidas a ejecutarse para contrarrestar los efectos de la crisis (Díaz, 2020).

La disminución de la protesta social coincide con la crisis sanitaria provocada por la pandemia. Tan sólo se registran 71 protestas en los primeros seis meses del año. ¿Cuál sería el escenario sin la emergencia sanitaria? La aplicación de método Holt Winters que considera nivel, tendencia y estacionalidad en la serie de tiempo de acciones colectivas, refleja que se esperaba un mayor número de protestas para los meses de marzo a junio (Gráfico 8).

El pronóstico de las movilizaciones en el primer semestre del 2020 podría asociarse al alto nivel de conflictividad que se registró en el primer y segundo año de gobierno. Dos rasgos característicos desde el inicio de esta administración han sido la participación de diversos sectores sociales con múltiples temas y un número considerable de protestas fuera del Gran Área Metropolitana (Programa Estado de la Nación, 2019). Sin la pandemia, se estima que estos fenómenos habrían seguido ocurriendo.

Gráfico 8

Pronóstico de las acciones colectivas sin la pandemia, enero a julio 2020



Nota: Se utiliza método Holt Winters multiplicativo.

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

## Conclusiones

Las acciones colectivas transitan por períodos de alta conflictividad social seguidos de otros de relativa calma. De la administración y ejecución de las políticas de cada gobierno depende cuál vaya a ser el comportamiento. El inicio del mandato de Carlos Alvarado rompió con la reducida conflictividad en los últimos tres años de su antecesor.

El cambio de tono entre grupos de presión institucionalizados como los sindicatos y el gobierno actual, que fue una característica del 2018, se mantiene durante el segundo año de mandato y empieza a notarse para el tercero. Ante esto, los bloques sindicales han denunciado la limitada capacidad de protestar que tienen debido a la nueva normativa que así lo establece.

Asimismo, las demandas por parte de otros actores sociales se han agrupado y producto de eso se creó el Encuentro Social Multisectorial. Este grupo conformado por sectores que no necesariamente cuentan con una plataforma de contención sólida, ha reclamado su participación en las mesas de diálogo nacional.

En el nuevo escenario que plantea la pandemia, actores con una amplia trayectoria política como UCCAEP tienden a profundizar su agenda, mientras la acción sindical mantiene la tendencia a la reducción de sus manifestaciones. Los primeros señalan la necesidad de un cambio en las medidas tomadas por el gobierno debido a los efectos de la emergencia sanitaria en el plano económico. No obstante, el abordaje multidimensional del contexto trasciende lo epidemiológico.

Enfrentar los efectos de la pandemia tanto en el plano sanitario como en el socioeconómico, depende de la capacidad de las instituciones para desplegar esfuerzos efectivos y colectivos. En el caso de Costa Rica, el nivel de riesgo e incertidumbre se agudiza por la forma en la que está estructurado el sistema productivo y por el alto grado de desigualdad y exclusión social. Por lo tanto, se vuelve vital habilitar los espacios de diálogo y negociación con todos los actores sociales que así lo exigen.

## **Referencias bibliográficas**

- Alfaro, R. (2018). Tres cambios debilitaron el apoyo popular a la huelga. San José: PEN.
- Barquero, K. (mayo 23, 2019). Baños neutros en colegios contrarrestarían bullying en población LGTB. La República. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/banos-neutros-en-colegios-contrarrestarian-bullying-en-poblacion-lgtb>
- Castro, C. (Marzo 10, 2020). Capitalinos furiosos por falsa promesa de cisternas. La Nación.
- Cerdas, D. (Abril 2, 2020). Indigentes claman a gobierno por ayuda: “no tengo casa ni dónde ir”. La Nación.
- Cerdas, M. (2017). Caracterización de la protesta social 2016-2017. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Cerdas, M.; Gómez, S. (2019). La voz social: acciones colectivas en Costa Rica entre enero 1992 y agosto 2019. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Córdoba, J.D. (julio 1, 2019). ¿Por qué el MEP comprará drones y cuánto dinero invertirá realmente en estos equipos?. La Nación. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/por-que-el-mep-comprara-drones-y-cuanto-dinero/PWKJMD7DUZA4DEJKIVF2IGLHM/story/>
- Díaz, N. (Julio 1, 2020). ¿Puede Costa Rica suprimir el Covid-19 con pequeños martillazos y grandes bailes?. Semanario Universidad.
- El País. (julio 1, 2019). Encuentro Social Multisectorial pide 18 puntos mesa de negociación al gobierno. El País. Recuperado de <https://www.elpais.cr/2019/07/01/encuentro-social-multisectorial-pide18-puntos-mesa-de-negociacion-al-gobierno/>
- El País. (enero 16, 2020). Diputados aprobaron en segundo debate a proyecto que regula huelgas. El País. Recuperado de <https://www.elpais.cr/2020/01/16/diputados-aprobaron-en-segundo-debate-a-proyecto-que-regula-huelgas/>
- Guillén, M. (2016). Panorama de las acciones colectivas en Costa Rica. Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- Jiménez, S. (Julio 15, 2019a). Hoy gran marcha estudiantil. Diario Extra
- Jiménez, S. (Setiembre 19, 2019b). Hoy gran huelga contra “mordaza”. Diario Extra
- Jiménez, S. (Julio 1, 2019c). Celebran renuncia de ministro. Diario Extra
- Madrigal, L.M. (2020). Aprobada en primer debate la ley de regulación de huelgas”. Delfino. Recuperado de <https://delfino.cr/2020/01/aprobada-en-primer-debate-la-ley-de-regulacion-de-huelgas>
- Méndez, A. (Marzo 12, 2020). Hatillos no aguantan más escasez de agua. Diario Extra.
- Mirza, C.A. (2006). Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina. La construcción de nuevas democracias. Buenos Aires: CLACSO.

- Morris, K. (Marzo 7, 2020). Vecinos de Alajuelita enojados por falta de agua. Diario Extra.
- Pasquino, G. (2011). Nuevo curso de Ciencia Política. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Peña, M.E. (mayo 3, 2019). Nuevo protocolo aborda el bullying contra estudiantes LGTB en los centros educativos. Semanario Universidad. Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/05/03/nuevo-protocolo-aborda-el-bullying-contra-estudiantes-lgtb-en-los-centros-educativos.html>
- Pomareda, F. (26 Abril, 2020). Encuentro multisectorial reprocha al gobierno por asesores económicos de UCCAEP y abandona diálogo. Semanario Universidad. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/encuentro-multisectorial-reprocha-al-gobierno-por-asesores-economicos-de-uccaep-y-abandona-dialogo/>
- 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. (2016). Manual Metodológico. Base de datos sobre acciones colectivas en Costa Rica. San José.
- Programa Estado de la Nación. (2019). Informe Estado de la Nación 2019. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Servicios Gráficos AC.
- Sequeira, A. (Enero 16, 2019a). Congreso aprueba ley para frenar abusos en huelgas. La Nación.
- Sequeira, A. (Julio 1, 2019b). País paralizado. La Nación
- Siu, M. (Abril 29, 2020). Bartenders, saloneros y chefs están desesperados. Diario Extra
- 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.
- Tarrow, S. (2011). Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics. Cambridge University Press: New York
- Tilly, C. y Tarrow, S. (2007). Contentious (Politics). Boulder-London: Paradigm Publishers.
- Tilly, C. (2010). Los movimientos sociales, 1786-2008. De sus orígenes a Facebook. España: Editorial Crítica.
- lg**tb**?fbclid=IwAR0RjliK3DT0LRQ8v4VI0tP\_5NxRgiLRzKlsTFKXSfGrZ369dkRV9E5AnOI
- UCCAEP. (2020). UCCAEP entregó al presidente propuestas de “un pacto por el empleo”. Recuperado de <https://www.uccaep.or.cr/index.php/60-comunicados-de-prensa/608-uccaep-entrego-al-presidente-propuestas-de-un-pacto-por-el-empleo.html>