



## VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015)

### El Panorama de las Acciones Colectivas en Costa Rica

María José Guillén Araya

Julio, 2016



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Índice**

Introducción.....	3
1. Acciones Colectivas y Repertorios de Acción.....	3
1.1. Los componentes de la Acción Colectiva .....	6
1.2. La recopilación de la información.....	7
2. La protesta social en la historia reciente, las acciones colectivas 1992-2016.....	9
3. Panorama de la protesta social 2015-2016.....	17
3.1. ¿Qué hay de diferente en el gobierno de Luis Guillermo Solís para que ocurra una disminución en el nivel de protesta social?.....	24
3.2. Nuevo gobierno, viejos conocidos .....	26
4. Reflexiones finales .....	29
Referencias bibliográficas .....	31

## **Introducción**

El conteo anual de acciones colectivas es la forma en que el Programa Estado de la Nación (PEN) mide la protesta social en Costa Rica. Esta ponencia pretende presentar un panorama general descriptivo sobre las características de la protesta social en Costa Rica en los últimos 24 años (de enero de 1992 a diciembre del 2015) por medio de estadísticas sobre los actores que participan de las acciones colectivas, por un lado observando las variaciones interanuales en el nivel de protesta y por el otro caracterizando el tipo de actores, entidades hacia las que se dirigen, las demandas y los repertorios de acción utilizados para manifestarse. Asimismo se caracterizará los principales eventos de movilización social ocurridos en el último año.

Para cumplir con estos objetivos se realizará una breve presentación teórico-metodológica en torno a la conceptualización de las acciones colectivas y los repertorios de acción, así como a las formas de construir el dato del número de acciones colectivas a través de la recolección de información en fuentes secundarias (hemerográficas) y su sistematización en una base de datos. En segundo lugar se presentará una descripción de las acciones colectivas en la historia reciente de Costa Rica (últimos 24 años) y en tercer lugar se presentará los principales eventos de movilización ocurridos de enero del 2015 a marzo del 2016 así como una explicación tentativa de la disminución en las acciones colectivas durante el gobierno de Luis Guillermo Solís.

### **1. Acciones Colectivas y Repertorios de Acción**

El estudio de las movilizaciones sociales (acciones de protesta, movimientos sociales, organizaciones sociales) ha estado marcado por diversas tendencias teórico-metodológicas que se mueven en un péndulo entre el papel que tienen los actores y el que tienen las estructuras sociales. Por un lado, unas escuelas remarcaban la importancia de las actitudes, comportamientos, intereses y racionalidad de los actores, y por el otro se tomaba más en cuenta como el desarrollo del capitalismo y de los estados modernos podía determinar el accionar de los movimientos sociales. En un extremo tenemos aquellos que dejaban a la agencia de los actores por fuera, las movilizaciones eran vistas como eventos espontáneos sin estructura o motivaciones legítimas (Le Bon, 1995; Ortega y Gasset, 1969) o con una mente grupal y afección

del grupo hacia el líder (Freud, 1928). Los movimientos sociales se consideraban como fenómenos sin estructura desvinculados del comportamiento institucional e institucional, “los mecanismos productores de agencia como la organización social, creación de estrategias, razonamiento, análisis y racionalidad se suponían ausentes en los movimientos, especialmente en sus etapas formativas” (Morris, 2000, pág.445).

Las propuestas siguientes rechazaban este modelo de psicología de masas pero continuaban moviéndose entre la determinación de la definición de los sujetos según su rol/estatus versus la clase social, la determinación de la estructura social versus la racionalidad de la protesta. Después de la ruptura con las tendencias cercanas a la psicología de masas y previo al surgimiento de las teorías más contemporáneas que detallaré abajo, Andrew Walder (2009, pág. 394) clasifica en tres las tendencias de los estudios de la movilización social: el análisis de clase, típicamente marxista; las teorías funcionalistas de la tradición de Robert Merton y las teorías estructural-funcionalistas cercanas a la tradición de Emile Durkheim y Talcott Parsons. Lo que comparten las tres son sus intereses en visualizar el papel de la estructura en la naturaleza de los movimientos sociales, en explicar las variaciones en las orientaciones políticas de los movimientos, y en ofrecer predicciones muy específicas sobre las circunstancias estructurales bajo las que emergen ciertas formas de movilización. Posteriormente, en un desafío a estas tres perspectivas, que no siempre resultaban explicativas, nace una visión sintética y crítica de esa dualidad, que abogaba por el estudio de los procesos políticos de más corto plazo (Tilly, 1977) para comprender la movilización (en qué ambiente político se movilizan las personas, cómo y porqué)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En las últimas décadas han surgido también otros enfoques como el de los Nuevos Movimientos Sociales (Melucci, 1999) que buscan dar cuenta de lo que se consideran nuevas formas de participación social, más centradas en identidades divergentes que se han sobrepuesto al conflicto. Enfoques como el de NMS de Melucci obscurecen no sólo la vinculación con los procesos políticos al poner un énfasis excesivo en las identidades, como si éstas fueran apolíticas, sino también establecen una distinción falsa entre lo que se consideran nuevos movimientos sociales y viejos, siendo que lo que hace viejos a ciertos movimientos (como la membresía de trabajadores sindicalizados), puede hacerlos nuevos en cuanto a repertorios, demandas y alianzas; o lo que hace nuevos a ciertos movimientos (la membresía de actores como mujeres indígenas por ejemplo) puede responder más que a una novedad en la participación social a una invisibilización historiográfica en el estudio de los movimientos sociales y las formas de organización política.

Entonces, desde esta investigación, abandonamos la definición de los actores que se movilizan como masas, la sobredeterminación de la clase social o la estructura, y las clasificaciones de nuevos o viejos movimientos, para atender más a una visión de la movilización como procesos políticos en sí y vinculados a la política tradicional, institucional y partidista. Esto por dos razones primordiales. En primer lugar, empíricamente la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación demuestra como existe una relación entre los ciclos de protesta con momentos de cambio político (los picos de protesta se encuentran en momentos importantes de reforma y cambios políticos como los proyectos de cambio en el sistema de pensiones del Magisterio Nacional o el proyecto del “Combo del ICE” y la consolidación del multipartidismo) y una tendencia importante en torno a los grupos que se manifiestan que además han llegado a cristalizar su relación con el Estado – como sucede con los espacios institucionales que han ganado los sindicatos-, es decir, contrario a conceptualizaciones anteriores los grupos que se movilizan no son extraños a la política tradicional, a las discusiones de la esfera pública ni son totalmente excluidos de los espacios institucionales. En segundo lugar, lo anterior nos lleva a tomar una posición teórica que nos obliga a considerar a los actores en relación a los procesos políticos, utilizando herramientas que nos permitan vincularlos pero que no los entiendan como totalmente dependientes de éstos, reconociendo las condiciones coyunturales y su papel en dibujar las rutas de la movilización, el papel de la agencia de los grupos sociales que se movilizan en torno a ciertas demandas o reivindicaciones<sup>2</sup>.

Para ello se utilizará la propuesta de análisis desde la acción colectiva y repertorios de acción propuesta por Charles Tilly y Sidney Tarrow. En dicha propuesta, como bien lo señala Walder (2009, pág.398), analíticamente la acción no es la orientación política, más bien, la acción se encuentra en el proceso mismo de movilización.

---

<sup>2</sup> Un ejemplo de esta tensión la podemos observar en el caso de la huelga magisterial del 2014, en la que los cambios en el sistema de pagos en el Ministerio de Educación Pública (MEP) provocaron fallos que movilizaron de manera aislada a algunos grupos de educadores no necesariamente articulados, ante esto, las dirigencias sindicales iniciaron negociaciones con las autoridades ministeriales. Sin embargo, la movilización de las bases magisteriales sobrepasó las negociaciones y las soluciones propuestas desde el MEP, alargando el movimiento de huelga más allá de lo previsto por las cúpulas sindicales y de gobierno.

### 1.1. Los componentes de la Acción Colectiva

Los componentes básicos de la acción colectiva son los siguientes:

Cuadro 1. Elementos de la acción colectiva.

<b>Interés</b>	Son las pérdidas y ganancias que se obtienen de la interacción con otros grupos.
<b>Organización</b>	La estructura del grupo, en tanto ésta afecta directamente su capacidad de actuar conforme a sus intereses.
<b>Movilización</b>	Es el proceso mediante el cual un grupo adquiere control colectivo sobre los recursos que necesita para actuar.
<b>Oportunidad<sup>3</sup></b>	Se trata de la relación del grupo con el entorno, cambios en el último pueden afectar los intereses del grupo, otras veces ofrecen posibilidades para actuar conforme a esos intereses. Son las características de los regímenes e instituciones –o cambios en esas características- que facilitan o inhiben la acción colectiva. Se trata de oportunidades y amenazas. Reconstruir las oportunidades como estaban presentes para el grupo en el momento de la acción colectiva es una de las tareas más difíciles para la persona investigadora.
<b>Acción colectiva</b>	Es 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, ya que quienes están en los gobiernos tienen ventajas en términos de quienes no están y la acción colectiva puede constituirse en un riesgo para ellos, los gobiernos hacen las reglas que regulan la contienda y además controlan los medios de coerción.

Fuente: Elaboración propia con base en Tilly (1977) y Tilly y Tarrow (2007).

---

<sup>3</sup> Posteriormente todos estos elementos fueron ganando complejidad con la obra de ciertos autores, en particular la “**estructura de oportunidad política**” fue elaborada por distintos autores, pero la definición principal es: el grado de apertura o cierre del gobierno, la estabilidad o inestabilidad de las “alineamientos” políticos, la presencia o ausencia de aliados o grupos de apoyo, las divisiones a lo interno de la élite o su tolerancia hacia la protesta, y la capacidad de formación de políticas de los gobiernos (Tarrow, 1988, pág. 429).

Para esta ponencia el énfasis estará primordialmente en el quinto elemento, la acción colectiva que –en concordancia con la propuesta de Tilly y Tarrow- el Manual Metodológico del Programa Estado de la Nación define 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”, y se ha desagregado en las variables: actor, subactor, alianza entre actores, entidad a la que se dirige la acción, demanda, subdemanda, cobertura de la demanda, repertorio de acción, forma de organización, solución propuesta a la demanda, categoría de la demanda (si es de interés general o particular), respuesta dada a la acción, solución propuesta a la demanda, represión a la acción, tema de la acción y cantidad de repertorios de acción.

Una distinción importante es la de acciones colectivas y repertorios. Los segundos son un componente o característica de las primeras y consisten en su forma de expresión. Los repertorios son la “colección de aquellas actuaciones de contienda que son conocidas y están disponibles entre los actores políticos” (Tilly y Tarrow, 2007, pág. 11).

## 1.2. La recopilación de la información

La base de datos de acciones colectivas se construye a partir de fuentes hemerográficas: para recuperar las acciones colectivas de cada año se hace una revisión exhaustiva de todas las ediciones físicas<sup>4</sup> de tres diarios de circulación nacional y con líneas editoriales distintas: Periódico La Nación, Diario Extra y el Semanario Universidad. Las noticias base para el registro de acciones colectivas y otras complementarias que enriquecen la información y los detalles de la contienda son sistematizadas en una bitácora y posteriormente convertidas a la base de datos en su versión final en el procesador SPSS.

---

<sup>4</sup> No se utilizan los formatos digitales porque los medios de comunicación constantemente están editando y actualizando las noticias, lo que puede implicar un problema en la variabilidad del hecho que cubre la fuente, haciendo al dato de la acción colectiva más inestable.

Las limitaciones. Al ser una fuente secundaria, los periódicos no siempre detallan toda la información, por lo que desde la investigación poco se puede hacer para controlar la calidad y cantidad de datos disponibles. El medio de comunicación puede variar su línea editorial (enfoque de la noticia, prioridad a cierto tipo de evento, entre otros), por la misma razón es difícil detallar determinados elementos de la acción colectiva, como si existe una orientación ideológica, cuales son las formas de organización colectiva, el papel de los líderes, entre otras. Para esto es necesario, en futuros trabajos, controlar mediante la triangulación de fuentes la información disponible en los medios de comunicación que alimentan la construcción de los datos de acciones colectivas en Costa Rica.

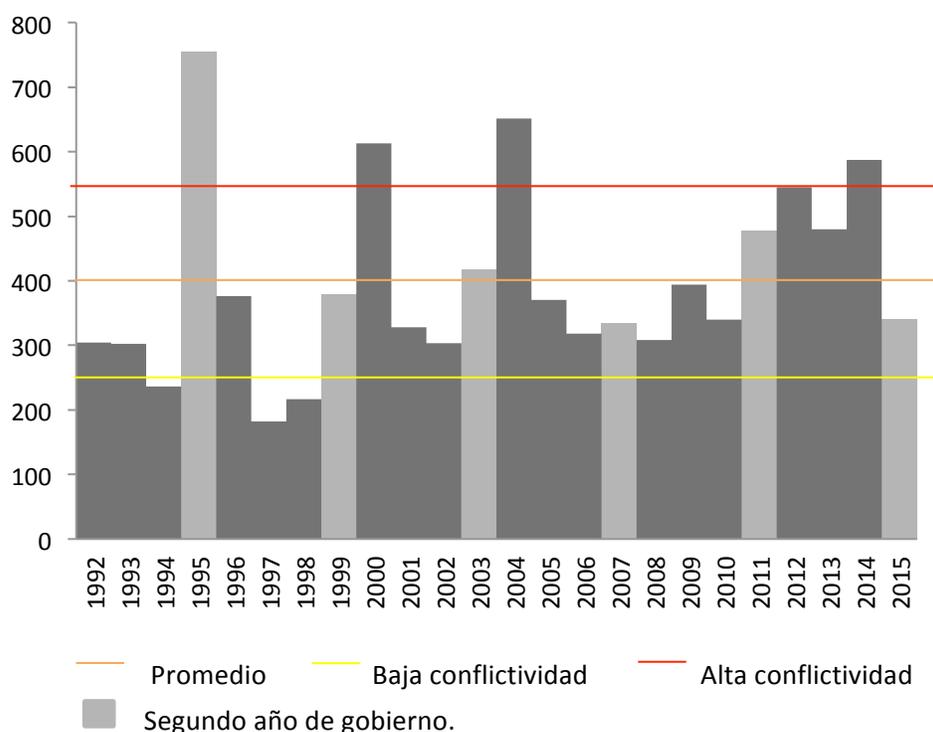
A pesar de estas limitaciones, la recopilación por medio de la base de datos nos abre a las posibilidades de conocer los niveles de protesta social, los actores que en ella participan, sus motivaciones, repertorios, formas organizativas y hacia dónde suelen dirigirse institucionalmente. Eisinger –siguiendo las tempranas reflexiones de Michael Lipsky sobre las fuentes para rastrear la protesta social– afirma que “la cobertura que dan los periódicos, por más dudoso que sea el académico de su objetividad o su nivel de comprensión, es vital para la proyección de la protesta” (Eisinger, 1972, pág. 11).

Por otra parte, más que profundizar en eventos de protesta o picos de acción colectiva para rastrear sus orígenes y desarrollo, esta ponencia presentará panoramas generales de la movilización en Costa Rica, desde la serie histórica como del año 2015. Al trabajar con datos estadísticos a un nivel tan general y agregado, esto deviene en un alto nivel de violencia por abstracción. Una de las principales recomendaciones para futuras investigaciones es tomar la base de datos de acciones colectivas como punto de partida para estudios de mayor profundidad como estudios de caso, estudios de caso extendido, etnografías, análisis comparado, entre otras que provean información cada vez más sustantiva sobre las movilizaciones sociales en Costa Rica.

## 2. La protesta social en la historia reciente, las acciones colectivas 1992-2016.

La protesta social ha mostrado una tendencia general al crecimiento durante la última década, aunque durante toda la serie histórica existen años con altas cantidades de acciones colectivas, estos son más comunes al final del periodo que abarca el conteo, periodo en el que se dan de manera consecutiva. El nivel de protesta –que responde a la conflictividad social de cada año- se clasificará según la cantidad de acciones colectivas. Se tomará como base el promedio anual de acciones colectivas de enero de 1992 a diciembre del 2015, que corresponde 398. El nivel medio de conflictividad se medirá entre aquellos años que tengan entre 255 y 398 acciones colectivas por año, y el nivel alto de 398 a 542 acciones colectivas<sup>5</sup>, más de 542 acciones colectivas se considerará como un nivel grave de conflictividad o “pico de protesta”.

Gráfico 1. Acciones colectivas registradas por año, 1992-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

<sup>5</sup> Estos parámetros se han establecido a partir de sumar o restar al promedio una desviación estándar.

Según esta clasificación los años con menor nivel de protesta fueron 1994, 1997 y 1998 –últimos años electorales y pre-electorales del bipartidismo-, mientras que los más críticos fueron 1995, 2000, 2004, 2012 y 2014<sup>6</sup>. Estos episodios de alta conflictividad ya han sido analizados en trabajos anteriores publicados por el Programa Estado de la Nación (ver por ejemplo Alvarenga 2007, Ramírez 2012, Álpizar 2014 y Guillén 2015), sin embargo a continuación se resumen los principales eventos que incidieron en la alza en los niveles de conflictividad de dichos años, aunque existieron otros movimientos éstos son los más significativos en cuanto a cantidad de acciones colectivas registradas:

Cuadro 2. Movilizaciones que incidieron en los altos niveles de protesta.

<b>Año</b>	<b>AC</b>	<b>Movilizaciones</b>
<b>1995</b>	755	Huelga del Magisterio Nacional contra la propuesta del gobierno de reformar el sistema de pensiones del Magisterio Nacional. Esta huelga contó con el apoyo de diversos sectores sociales como movimiento estudiantil de secundaria y universidades, sindicatos del sector público, comités cívicos, entre otros. Esta movilización también centraba su atención contra el “Pacto Figueres-Calderón”, acuerdo que reforzaba la implementación de la ley que afectaba al sector de educadores.
<b>2000</b>	613	Movilizaciones de distintos sectores sociales que se conglomeraron en su oposición al Proyecto de Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y la participación del Estado, conocido como “Combo del ICE” que pretendían reformar el sector de generación y distribución de electricidad y telecomunicaciones hacia una apertura comercial con proveedores privados.
<b>2004</b>	651	Movilizaciones de transportistas y sindicatos públicos, apoyados por otros sectores sociales contra la aprobación del contrato de concesión de la revisión técnica vehicular con

---

<sup>6</sup> El año 2007 también es un año de alta conflictividad en Costa Rica, debido a la agudización de la discusión pública a nivel nacional en torno a la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, América Central y República Dominicana. Estas protestas no están contenidas en la base de datos porque en ese momento la persona encargada de la investigación tomó la decisión metodológica de clasificar a dichas movilizaciones como de tipo electoral, la alta conflictividad social de dicho año quedó subregistrada y su recuperación es una de las tareas pendientes para el PEN.

la empresa RITEVE. A la demanda de RITEVE los distintos sectores que protestaban sumaron temas relacionados con las condiciones laborales y salariales, y en contra de la negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio entre América Central, Estados Unidos y República Dominicana.

---

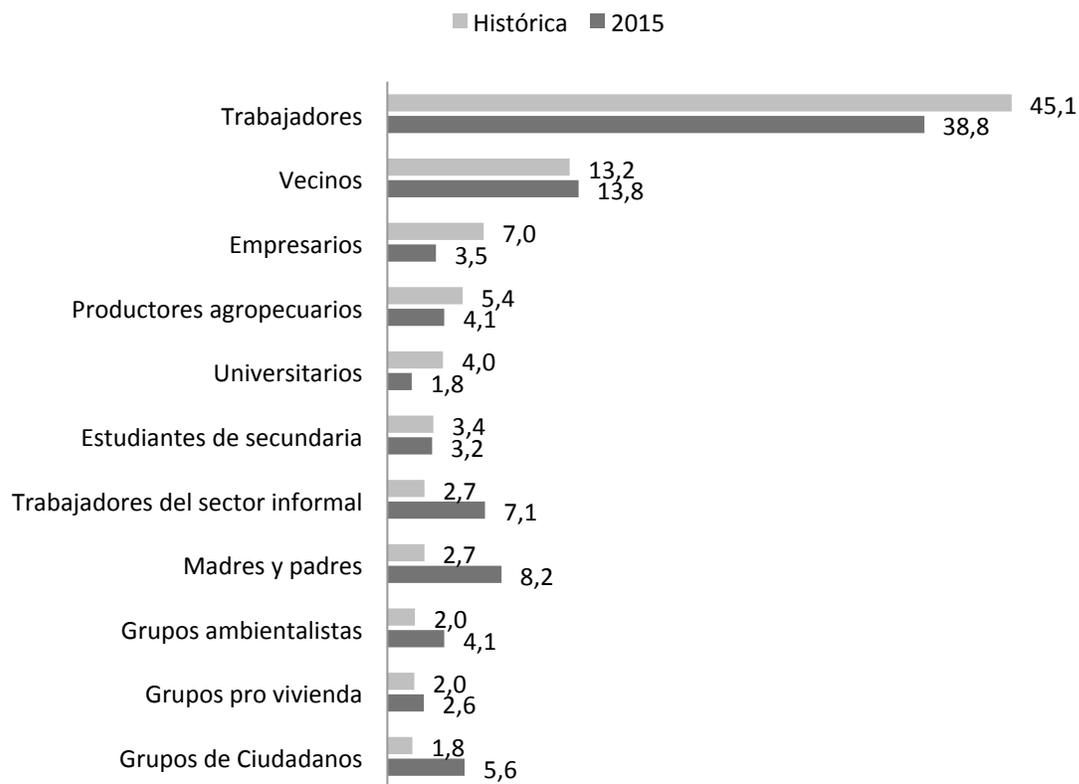
<b>2012</b>	545	A partir de este momento no se identifican núcleos duros de movilización, sino que más bien las acciones colectivas varían en distintos temas y actores. Se registraron protestas en torno a la concesión de los muelles a APM Terminals, de los porteadores solicitando permisos para circular, y de transportistas contra el servicio de porteo, entre otros más.
<b>2014</b>	587	Consiste en un año atípico, ya que rompe con la tendencia de la serie histórica en la que en años electorales disminuye el nivel de movilización. En este año las protestas giraron en torno a las negociaciones salariales del sector público, distintas movilizaciones en colegios en torno a temas presupuestarios, de privatización e infraestructura, para continuar con focos de protesta que movilizaron importantes contingentes de trabajadores públicos: la huelga magisteral por el pago de salarios y la huelga de SINTRAJAP contra la construcción de la Terminal de Contenedores de Moín por la empresa APM Terminals.

---

Fuente: Elaboración propia con base en Alvarenga (2007), Álpizar (2014) y Guillén (2015).

Como se bosqueja en algunos de estos ejemplos el principal actor que se moviliza durante esta serie histórica son los trabajadores –principalmente los del sector público- y los grupos de vecinos; manteniéndose esta tendencia para el año 2015. Sin embargo, encontramos algunos matices que se dan en este último año. Si bien el sector trabajador mantiene el primer lugar, sí hay una reducción con respecto al promedio histórico, asimismo, se reduce la participación de los empresarios, universitarios y productores agropecuarios pero, aumenta la de trabajadores del sector informal y la de padres y madres de familia, éstos últimos principalmente en demandas referentes a la educación de sus hijos e hijas.

Gráfico 2. Principales actores que se movilizan en las acciones colectivas, serie histórica en comparación con el 2015.



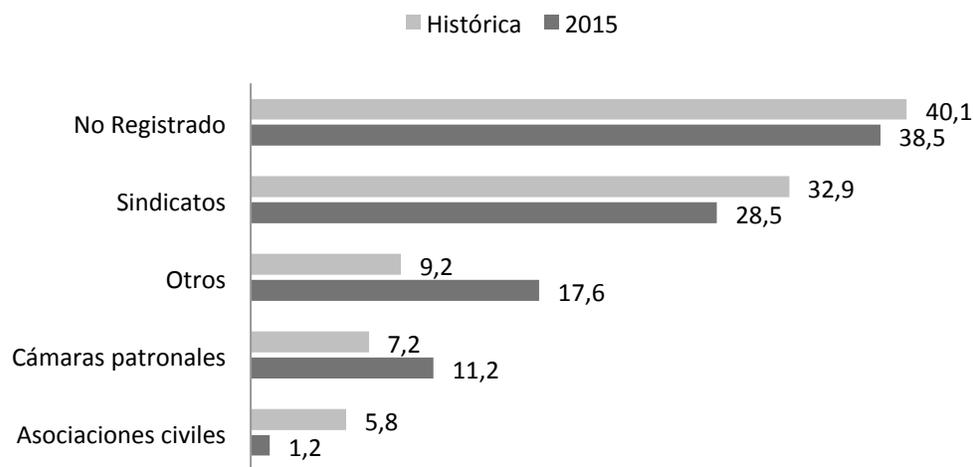
Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

Es importante recalcar que, como se señalaba en la introducción teórica, los grupos que protestan no se encuentran necesariamente desvinculados de los gobiernos o las

formas institucionales de hacer política. El hecho de que se mantengan los trabajadores como principal actor de las acciones colectivas es indicativo de alguna experiencia de este sector a la hora de canalizar sus demandas y reivindicaciones, reconociendo que, a pesar del deterioro del sindicalismo en Costa Rica, este tipo de organización sigue siendo uno de los principales interlocutores en términos de la defensa de derechos y presentación demandas, como muestra el Gráfico 3 para el caso de las protestas.

Sin embargo, al aumentar la diversidad de actores con alta participación en las movilizaciones sociales, hay preguntas pendientes de contestar, una de ellas tiene que ver con el aumento relativo de la cantidad de acciones colectivas en los últimos años: ¿Ha aumentado en números reales la cantidad de actores que participan de las acciones colectivas o en cambio son un mismo núcleo de actores variando sus repertorios y demandas mientras que actúan bajo distintos sombreros (trabajador, vecino, mujer, migrante...)?<sup>7</sup>

Gráfico 3. Principales formas organizativas que se movilizan en las acciones colectivas, serie histórica en comparación con el 2015.



<sup>7</sup> Por ejemplo, una ciudadana puede salir a una marcha hacia la Asamblea Legislativa para demandar aumento en el presupuesto de la educación pública desde su posición de estudiante universitaria; y en el mismo año esa misma persona puede salir a bloquear una calle contra la instalación de una empresa que contaminará el río de su comunidad, aunque esta protesta es hecha desde otro lugar de enunciación, como el de vecina o el de ambientalista.

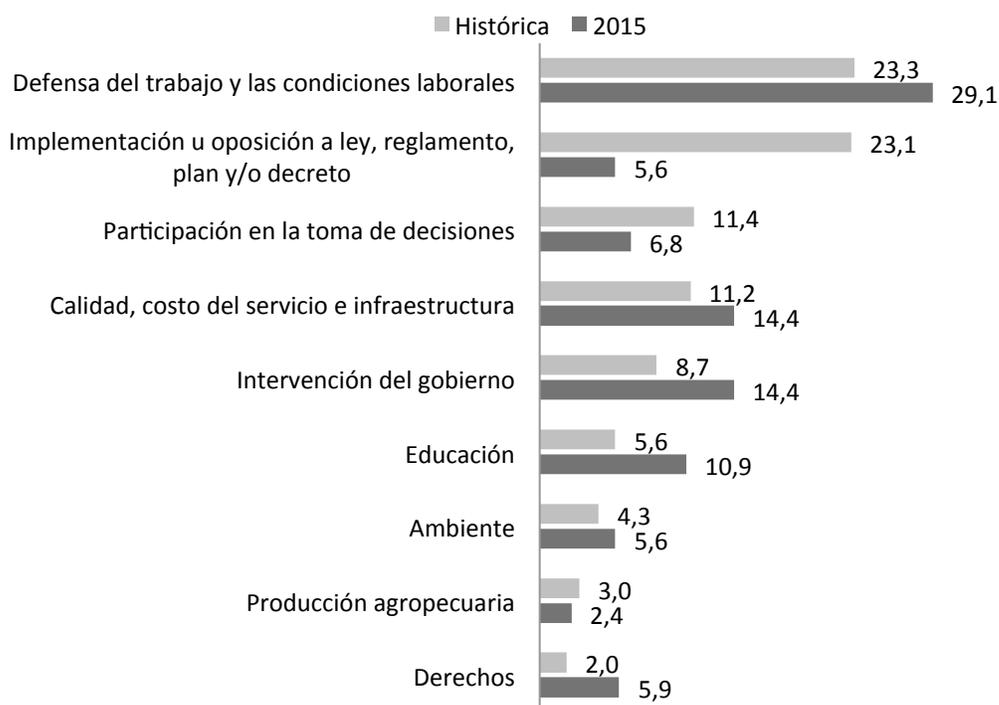
Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

Es evidente que la tendencia general de la serie histórica se mantiene para el 2015: la mayor cantidad de acciones colectivas no registra una forma organizativa, esto puede deberse a que la fuente periodística no la registra o que la protesta no cuenta con una estructura organizativa (ésta puede ser efímera al diluirse con la realización de acción colectiva, no hacerse de un nombre propio, no genera estabilidad ni continuidad, o en casos realmente excepcionales responder a la espontaneidad); el segundo lugar en importancia lo ocupan los sindicatos, que tienen más presencia en el sector público; y en tercer lugar, aunque con un importante crecimiento en los últimos años “otras formas organizativas” que no clasifican en las formas tradicionales, y que se han diversificado y aumentado en el registro, ejemplos que caben dentro de esta categoría son los foros de vecinos o ciudadanos, colectivas feministas, redes de activistas, comités de vivienda, fundaciones, entre otras.

El primer lugar en términos de las demandas que se hacen desde las acciones colectivas, éstas tienen que ver con aquellas relativas al trabajo (salarios, condiciones laborales, pensiones, convenciones colectivas, sindicalización...) que han experimentado un aumento para el 2015 respecto del promedio histórico; lo cual se desarrollará adelante. En la serie histórica el segundo lugar lo ocupan las demandas relativas a leyes, decretos o actos administrativos, la cual se reduce dramáticamente para el 2015 y en general para los últimos años de la serie. En esta demanda particular es necesario hacer una salvedad, más a manera de un supuesto metodológico: este decrecimiento puede deberse más a la forma de registro de años anteriores que a un cambio real en el tipo de demandas. La mayoría de demandas sustantivas (trabajo, derechos humanos, vivienda, tierra, educación) se cristalizan en las instituciones y los gobiernos por medio de leyes, decretos, actos administrativos, planes, políticas públicas, que determinan la forma que toma esa demanda sustantiva, pero estos no se trata de una demanda per se o por si misma, si no de demandas sujetas a otro tema que es el real movilizador en la acción colectiva (por ejemplo Ley de Empleo Público, o decreto del MOPT que regula la circulación de porteadores, acto administrativo en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos que ordena la

entrega de bonos de vivienda). Para el 2015 el peso que se reduce en la demanda en torno a leyes, reglamentos, planes recae en demandas como aquellas en torno a la calidad y el costo de los servicios y la infraestructura, intervención del gobierno, educación, ambiente y derechos humanos.

Gráfico 4. Principales demandas que movilizaron las acciones colectivas, serie histórica en comparación con el 2015.

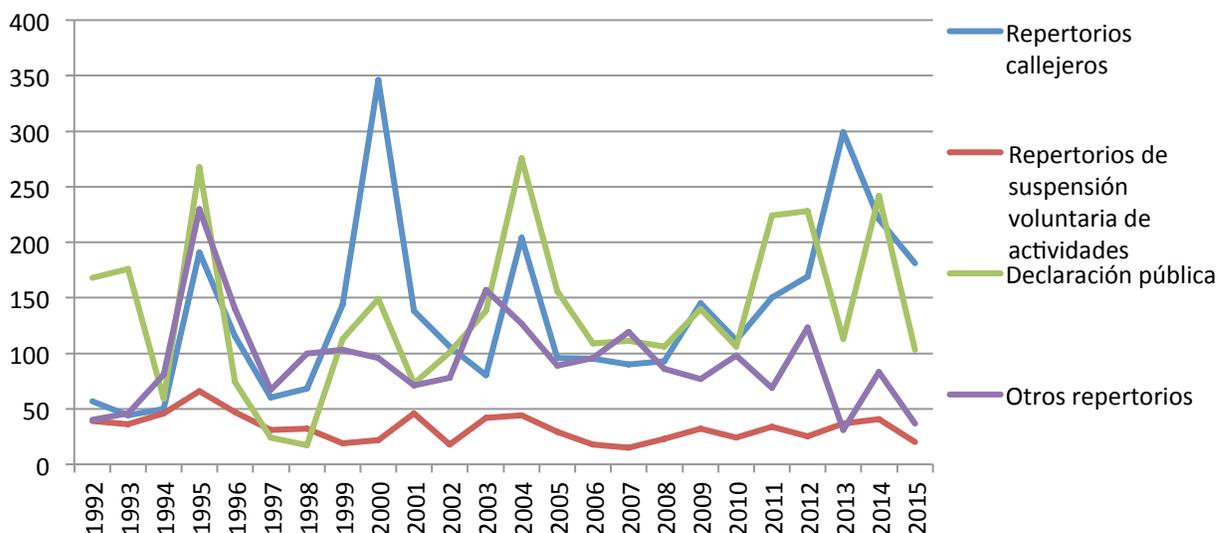


Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

Estas demandas de la acción colectiva toman su forma de expresión en los repertorios, que históricamente han oscilado entre formas más moderadas e institucionalizadas, como la declaración pública (cartas a instituciones, pliegos petitorios, campos pagados...) hacia otras más del tipo de acción directa y cuyo escenario principal es el espacio público (bloqueos, mítines, concentraciones, marchas...). En momentos de alta conflictividad, este último tipo de repertorio ha experimentado aumentos, llegando incluso en dos ocasiones a superar el impacto de la declaración pública como forma predilecta de la acción colectiva (esto ocurrió en el año 2000 y en el 2013 cuando los bloqueos fueron el repertorio principal de protesta). Aunque la declaración pública se mantiene en el primer lugar de los repertorios, de manera paulatina durante la última década los repertorios callejeros han tomado más fuerza. Para visualizar de manera más clara el tipo de manifestación predominante en los distintos momentos de la acción colectiva en el periodo 1992-2015 se han reclasificado la variedad de repertorios que registra la serie en tres grandes tipos:

1. Repertorios callejeros:  
Concentraciones o mítines, marchas o caravanas, bloqueos.
2. Repertorios de suspensión voluntaria de actividades:  
Huelgas y paros.
3. Declaración pública:  
Declaraciones públicas como pliegos petitorios, cartas abiertas, campos pagados, entre otras de este tipo.
4. Otros repertorios:  
Denuncia ante entidades estatales no judiciales e internacionales, reunión con autoridades, reuniones o asambleas, actos contra la propiedad, ocupación de propiedad, huelga de hambre, organización de una consulta o un proyecto de ley de iniciativa popular.

Gráfico 5. Tipos de repertorios de la acción colectiva en la serie histórica 1992-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

De esta reagrupación es evidente que si bien el repertorio específico que predomina en la serie histórica es el de la declaración pública, cuando se reagrupan los otros repertorios particulares en el subtipo callejero, estos muestran ser la otra forma predilecta de la acción colectiva. Como se observa en el Gráfico 5 la línea azul como la verde tienen especial predominancia con respecto a los otros subtipos.

### 3. Panorama de la protesta social 2015-2016.

Como se visualiza en los gráficos anteriores, el 2015 muestra diferencias con respecto a las tendencias históricas de las acciones colectivas en Costa Rica. Este año es particular porque después de la escalada en la cantidad de acciones colectivas desde 2011, hay un decrecimiento en los niveles de protesta, además, de manera similar con otros años no hay eventos que a la hora de movilizar unifiquen a distintos sectores, en cambio las protestas de este año se caracterizan por ser relativamente sectarias – movilizan solamente a los sectores directamente interesados-. Asimismo es interesante recalcar que este cambio cuantitativo en la cantidad de acciones colectivas no se da precisamente por el paso de un año a otro, sino por el cambio de administración, es decir hay un cambio cualitativo relacionado con la disminución de la protesta social, ya que a partir de mayo del 2014, cuando asume el gobierno por

primera vez en su historia el Partido Acción Ciudadana, la cantidad de acciones colectivas se reduce<sup>8</sup>.

Para repasar la protesta social se presentará un panorama general de las características de la acción colectiva en el año. En términos generales el sector de trabajadores es el que más se movilizó en 2015, aunque disminuyó respecto del promedio de participación como se ve en el gráfico comparativo entre la serie histórica y el año 2015 sobre el tipo de actor; y la demanda por la que más protestaron tenía que ver con las condiciones del trabajo. En particular, las y los trabajadores del sector público se movilizaron por los proyectos de ley que afectarían las oportunidades de empleo así como sus condiciones actuales: Proyecto de Ley para la Educación Dual y el Proyecto de Ley de Empleo Público, los proyectos de ley bajo los expedientes 19.506 (sobre empleo público), 19.378 (educación dual) y 19.923 (sobre empleo público y gasto público).

Estas iniciativas generan la oposición de los sindicatos públicos que se han conglomerado en dos coaliciones sindicales, con intereses similares pero sin alianzas entre sí: éstas son la Coalición Patria Justa (PJ) conformada por distintas organizaciones sindicales como el Frente Interno de Trabajadores del ICE (FIT-ICE), Central de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Social Juanito Mora (CSJM) donde está adscrita la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), Sindicato de Trabajadores de Plantaciones Agrícolas (SITRAP), Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC), Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA (SINTRAJAP), Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (SITRAPEQUIA), Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros (INS), Sindicato Nacional de Enfermería (SINAE), Sindicato Pro Trabajadores del Consejo Nacional de Producción y de la Fábrica Nacional de Licores (SIPRO-CNP); y el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO) conformado por

---

<sup>8</sup> Los meses que mayor cantidad de acciones colectivas aportaron al año 2014, y que le valen la clasificación de un año “pico de conflictividad” son los que van de enero a abril, correspondientes a los últimos cuatro del mandato presidencial de Laura Chinchilla Miranda, y el mes de mayo que recoge la mayor cantidad de acciones colectivas, aunque sus causas se ubican en los primeros cuatro meses del año. Cuando se divide el promedio mensual de acciones colectivas en el 2014 según la administración política este disminuye después de mayo cuando asume el nuevo gobierno (Guillén, 2015, pág. 7).

cerca de 100 sindicatos entre los que destacan la Unión Nacional de Empleados de la Caja (UNDECA), la Unión Médica Nacional (UMN) y la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), Central de Trabajadores Democráticos Costarricenses (CTDC) entre otros.

Aunque al momento en que se redacta este artículo, ambas fuerzas sindicales se encuentran en reconfiguración, con la salida y entrada de actores de sus filas, como ocurrió con las salidas de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), la Central General de Trabajadores (CGT) de BUSSCO y la entrada del SEC en Patria Justa. Asimismo. Es importante recalcar que ambos frentes no han unido esfuerzos en la consecución de sus objetivos en los temas mencionados arriba, y que esta reconfiguración de las organizaciones miembros de Patria Justa como de BUSSCO puede ser indicativo de divisiones y disputas ya no sólo entre bloques sino también a lo interno de los mismos, factores que podrían restar contundencia y constancia a la acción colectiva, como una de las formas en que la fuerza política de estos grupos se muestra a sus antagonistas, llámense esos Gobierno, Asamblea Legislativa, medios de comunicación hegemónicos o empresariado.

Ambas coaliciones han hecho uso de los canales institucionales como de las manifestaciones callejeras aunque por un lado PJ se ha concentrado más en el uso de las vías institucionales y BUSSCO en la vía de la acción colectiva tanto por medio de declaraciones públicas como de manifestaciones callejeras.

Gráfico 6. Actores que se movilizaron en las acciones colectivas del 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

En continuidad con la tendencia histórica los vecinos fueron el segundo grupo con mayor nivel de movilización, sin embargo este año repuntaron las madres y padres de familia con demandas aisladas y locales en el plano educativo, especialmente contra funcionarios de los centros educativos como docentes o directores a los que se pide destituir o reubicar, y algunas demandas en torno a la calidad de la educación y acceso a presupuesto y mejoras infraestructurales. El siguiente grupo que repuntó en su participación fueron los trabajadores del sector informal, especialmente los portadores, que al quedar vencidos sus permisos de circulación y muchos no ser renovados por el Consejo de Transporte Público entraban en una situación de

informalidad y de mayores limitaciones para ejercer su actividad. Además de las demandas relativas a las condiciones del trabajo de las y los empleados del sector público, las demandas de estos grupos tenían que ver con su fuente de trabajo y la situación de “informalidad”, asimismo demandas en este sentido se dieron de parte de taxistas (clasificados como trabajadores del sector privado) que se quejaban de la entrada en el país de la empresa Uber, a la que veían como competencia desleal; en este caso la estructura de la oportunidad de la acción colectiva del sector transporte estaba más vinculada a una amenaza, a la que visualizaban por medio de Uber.

Gráfico 7. Demandas que movilizaron las acciones colectivas del 2015.

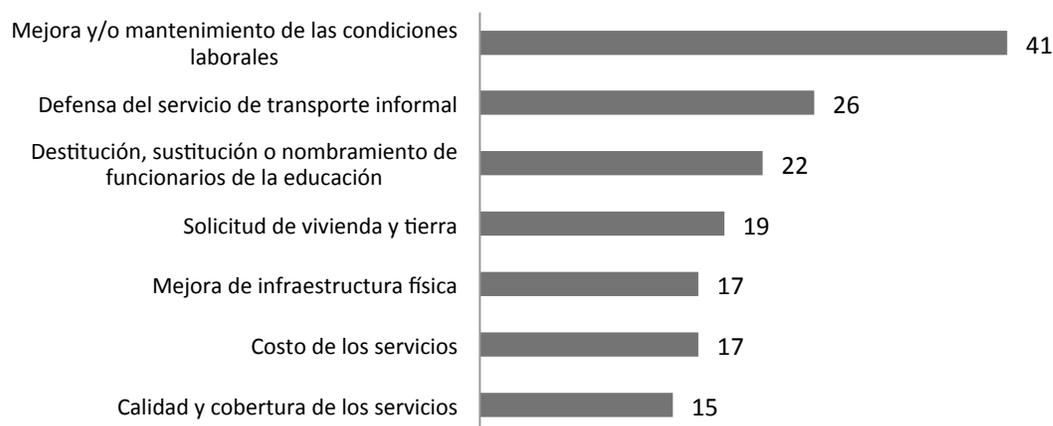


Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

Uno de los ejes principales de la movilización en este año fueron las protestas de las personas campesinas de la zona de Palmar Sur por el acceso a la tierra. Estas movilizaciones se reflejan en la demanda “intervención del gobierno” y en la subdemanda “solicitud de vivienda y tierra”. Las y los campesinos recuperaron terrenos que pertenecieron a la empresa bananera de la que ellos fueron una vez trabajadores y al ser despedidos debido al abandono de la actividad no recibieron

ninguna garantía laboral y se encontraban en una situación de vulnerabilidad social muy alta. Para el 2015 después de varios años de sostener la recuperación de las tierras, el nivel del conflicto aumenta y las presiones hacia el gobierno se hacen cada vez más desde la protesta callejera, aunque con algunos espacios de negociación fallidos.

Gráfico 8. Principales subdemandas que movilizaron las acciones colectivas del 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

Las últimas tres subdemandas corresponden típicamente al tipo de peticiones que hacen los grupos de vecinos. En el caso de los trabajadores del sector público están organizados mayoritariamente en sindicatos, los porteadores y taxistas en cámaras o foros, los vecinos usualmente no utilizan estructuras organizativas o se organizan a través de asociaciones de desarrollo, en el caso de los campesinos de Palmar Sur buena parte de las fuentes los ubicaba como parte de la Coordinadora Sur-Sur de Lucha, que al igual que los foros entraría dentro de la categoría “otros” en la clasificación de las organizaciones.

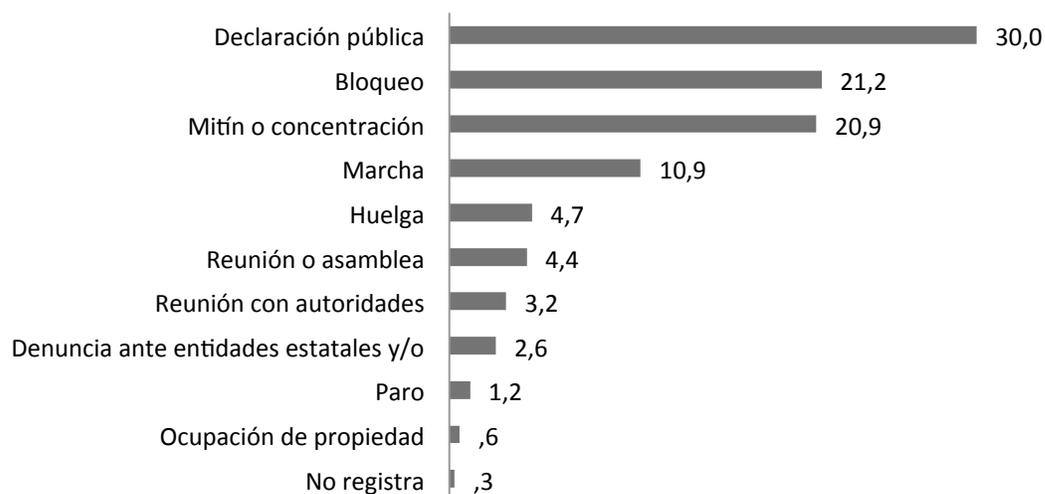
Gráfico 9. Tipo de organizaciones involucradas en las acciones colectivas del 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

Los repertorios de acción con mayor importancia fueron la declaración pública, el bloqueo y las concentraciones. Si reagrupamos los repertorios callejeros, estos ocupan un primer puesto, es decir, aunque disminuyera la cantidad de acciones colectivas, la calle sigue siendo un escenario relevante para la manifestación del descontento, las demandas y reivindicaciones sociales.

Gráfico 10. Repertorios de la acción colectiva en el 2015.



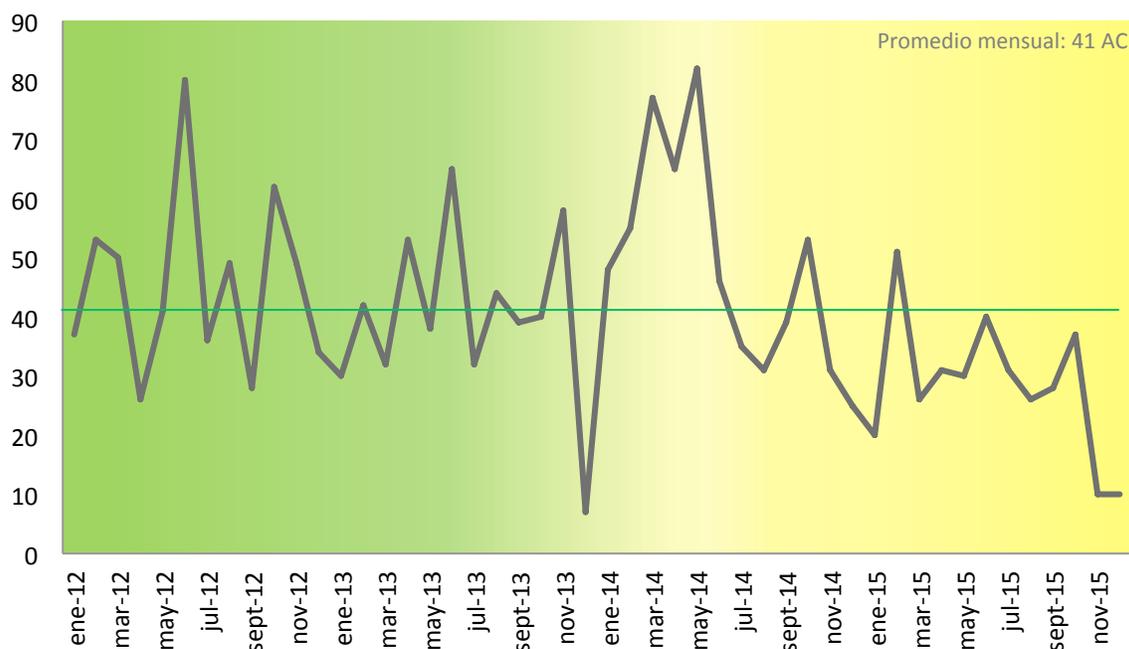
Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

Como ya se adelantó, es a partir de mediados del año 2014 cuando disminuye la conflictividad social medida por medio de los niveles de protesta social. Si bien se mantienen las tendencias más generales de las características de la movilización, es necesario preguntarse que hace a este gobierno diferente, para que luego de la escalada en la acción colectiva durante el gobierno de Laura Chinchilla ésta baje.

### 3.1. ¿Qué hay de diferente en el gobierno de Luis Guillermo Solís para que ocurra una disminución en el nivel de protesta social?

Como se observa en el Gráfico 11, los dos últimos años de gobierno de Laura Chinchilla –representados en la sombra verde fueron bastante álgidos en términos de protesta social, mientras que los dos primeros años del gobierno de Luis Guillermo Solís –representados en la sombra amarilla- muestran una baja significativa, siendo que solamente los meses de mayo, junio y octubre 2014, así como febrero 2015 sobrepasan el promedio de 41 acciones colectivas para este periodo de cuatro años.

Gráfico 11. Cantidad de acciones colectivas por mes, 2012-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica 1992-2015.

Para explicar qué factores pudieron haber incidido en esta baja, se realizaron cuatro entrevistas con informantes clave. Se entrevistó a Mauricio Castro, ex asesor legal de la ANEP; a Albino Vargas, Secretario General de la ANEP; a Harold Villegas, Viceministro de Trabajo en el Área Laboral y Economía Social Solidaria; y a Alfredo Hasbum, Viceministro de Trabajo en el Área Social<sup>9</sup>, los dos últimos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Las entrevistas para ubicar los por qué de la disminución en la acción colectiva se focalizaron en informantes clave del sector de trabajadores, ya que si bien estos continúan con la tendencia histórica de ocupar el primer lugar de participación de la acción colectiva, el porcentaje de participación sí ha experimentado una disminución más significativa que la de otros actores, tal como se representa en el Gráfico 2. Al no poder entrevistar al representante de la otra corriente

<sup>9</sup> Se contactó con Ricardo Molina, Presidente de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) para obtener una perspectiva de actores de diversos sectores del sindicalismo nacional, sin embargo después de que APSE cancelará la primera cita no fue posible re-agendar la entrevista.

sindical, las conclusiones a las que se llegan en este documento tienen implicaciones solamente para las relaciones del gobierno con el sector representado en Patria Justa.

### 3.2. Nuevo gobierno, viejos conocidos

El nuevo gobierno tiene en común con una parte de los sectores sociales, en particular con una rama del sindicalismo costarricense, una historia de organización coyuntural ante eventos políticos anteriores que los articularon en propuestas particulares. En este sentido encontramos que, una porción de estos actores que comparte trayectorias políticas con sectores sociales que han tenido una participación histórica en la acción colectiva del país, termina reposicionado dentro del gobierno en espacios de toma de decisiones. Un ejemplo es el Viceministro Harold Villegas, que además ocupa un puesto jerárquico claramente prioritario y estratégico para los sectores sindicales:

“El PAC nace muy vinculado a sectores sociales, sindicatos y demás, no sólo eso, cooperativas. Entonces, nuestra relación ya como Gobierno de la República, no como PAC con sectores sociales viene desde hace doce años, yo, imagínese que estuve en la Asamblea como asesor con el Pacto Fiscal, eso fue en el año 2003, después estuve en la Tercera República, estuve en las Diez Medidas, estuve en el Movimiento del No al TLC, nuestro entrelazamiento con sectores sociales viene de muchos años, y no es nuevo, entonces, en el caso mío, tengo doce años de conocer a Albino Vargas por ejemplo, de conocerlo y de trabajar con él, y con otros líderes sociales, entonces nuestro diálogo ha sido muy fluido, porque hemos tenido esa posición de diálogo constante” (Entrevista a Harold Villegas, 22 de junio 2016).

Asimismo, el Viceministro Alfredo Hasbun fue Director Ejecutivo de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, y por ende tiene un importante conocimiento de los intereses de los sindicatos. Esto se manifiesta en que desde la posición del gobierno, hay un reconocimiento del sector de trabajadores y sus organizaciones como actores legítimos, así como las confianzas políticas previamente construidas que facilitan los acuerdos. Según Hasbun:

“Nosotros creemos mucho en el diálogo con todas las partes, no solamente con los empresarios, sino que creemos que los sindicatos y las otras organizaciones de trabajadores que no son solamente los sindicatos, está todo el sector solidarista, todo el sector cooperativista por ejemplo. Creemos que todos son actores que tienen que tener un rol activo digamos en la relación con el gobierno, y que me parece que el gobierno finalmente es producto de la manifestación de toda la

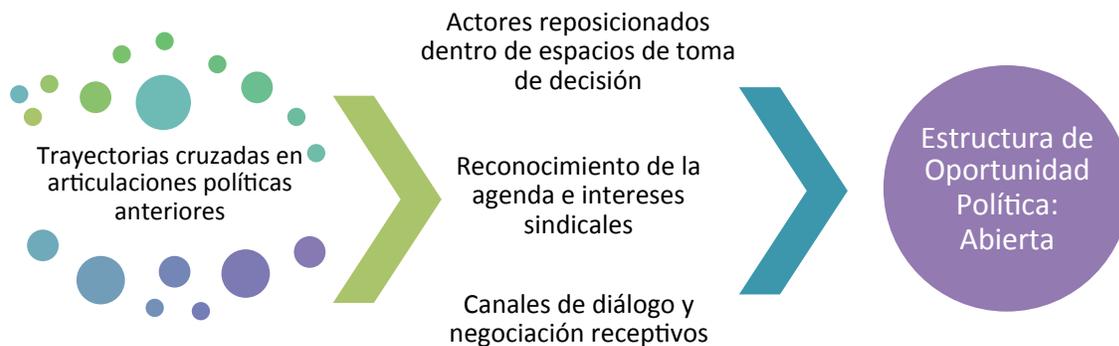
sociedad o de la mayoría de la sociedad, pues tiene que escuchar a todas las partes” (Entrevista a Alfredo Hasbum, 23 de junio 2016).

Esa apertura se manifiesta no solamente en la confianza que pudieran tener como interlocutores los sindicatos y el gobierno, sino en que los canales institucionales para regular el conflicto social estaban siendo efectivamente usados, probablemente por razón de esa confianza previa. Así lo manifiestan tanto el dirigente sindical entrevistado como los dos viceministros del MTSS.

Estos elementos condicionan de manera positiva el grado de apertura del gobierno, así como la presencia o ausencia de aliados, dos de las variables tradicionales para comprender las estructuras de oportunidad política de la acción colectiva (Tarrow, 1988, pág. 429). Eisinger (1972, pág.2) define una estructura de oportunidad política abierta aquella en la que “la estructura del gobierno tiene potencialmente mayor reconocimiento del electorado, al que provee de oportunidades de representación formal para distintos sectores de la población (...) o responde a las necesidades y demandas de la ciudadanía”.

Esta representación formal existe para el caso de los sindicatos en espacios institucionales más sedimentados como lo son por ejemplo el Consejo Nacional de Salarios (donde el sector obrero y el patronal tienen participación permanente y regulada), u otras que son más volátiles en sus características según el tipo de gobierno la coyuntura, por ejemplo las mesas de diálogo sectorial que estableció el actual gobierno, o las negociaciones que se abren o se limitan después de algún evento de protesta. La existencia de esos espacios no es condición suficiente para la disminución de la acción colectiva, es necesario que estos espacios tengan efectividad y algún tipo de impacto positivo en las demandas y reivindicaciones de los grupos que las presentan, en estas vías antes de acudir a la acción colectiva.

Diagrama 1. Estructura de oportunidad abierta para la reducción de las acciones colectivas durante el gobierno de Luis Guillermo Solís, 2014-2015.



Fuente: Elaboración propia.

La concreción de resultados luego de procesos complejos de negociación, puede constituirse en un incentivo a continuar utilizando las vías que ya probaron ser exitosas una vez, aunque no estuvieran libres de obstáculos. La aprobación de la Reforma Procesal Laboral es el mejor ejemplo de un logro del sector sindical aglutinado en Patria Justa, a pesar de las vicisitudes que el proyecto inicial tuvo que pasar durante varias administraciones presidenciales, incluida la actual.

Esto fue expresado así, por Albino Vargas, uno de los principales dirigentes de Patria Justa:

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” (Entrevista a Albino Vargas, 15 de junio 2016).

A pesar de la aprobación de la Reforma Procesal Laboral, y el efecto demostrativo que tuvo su aprobación para asegurar el cumplimiento de acuerdos del gobierno para con un sector sindical particular, hay que recalcar que a nivel coyuntural, los proyectos que más han movilizado al sector de trabajadores se discuten fuera de las esferas del gobierno central, y que por lo tanto no dependen solamente del buen clima con que se reciben las demandas de los sectores de trabajadores. Como se observa en los gráficos 4, 7 y 8, los principales ejes movilizados de la acción colectiva corresponden a las condiciones laborales, y los principales proyectos de reforma en esa línea se encuentran en la Asamblea Legislativa bajo los expedientes 19.506 Proyecto de Ley para las Retribuciones Adicionales al Salario Básico del Sector Público y 19.923 Proyecto de Ley para Racionalizar el Gasto Público, desplazando así el foco de la toma de decisiones y por ende el foco de las demandas de los sectores que se movilizan por medio de la acción colectiva. Esto es especialmente cierto cuando el Directorio Legislativo para las legislaturas 2015-2016 y 2016-2017 ha estado conformado por miembros de las fracciones opositoras con una agenda favorable a la aprobación de estos proyectos.

Asimismo, en la promoción de esta agenda de temas que atañen el trabajo en el sector público, los actores claves entrevistados reconocen un hecho que no se representa en la base de datos. Según ellos, una buena parte de las manifestaciones en torno a estos temas para el periodo que nos atañe se dio contra los sectores empresariales y de comunicación masiva que orquestaron una campaña mediática contra el empleo público. Lo que si bien representa una amenaza para sus objetivos políticos, no tiene el mismo peso que aquellas respuestas que si provienen de estructuras como el Poder Ejecutivo o la Asamblea Legislativa, lugares donde se toman las decisiones finales.

#### **4. Reflexiones finales**

La acción colectiva para el caso costarricense ha oscilado entre momentos de alta y baja conflictividad, esta variación no depende exclusivamente de las características de la ciudadanía, si ésta es cada vez más descontenta o más activa, el peso de esta variación recae en el factor relacional respecto de las propuestas de reforma que surgen de los gobiernos como del papel que los grupos de presión puedan tener. Tal

como se afirmó antes, en la serie histórica los picos de protesta coinciden con momentos de cambio o tentativa de cambio político y social, hay una racionalidad detrás de la protesta y está vinculada con la política tradicional y es parte del quehacer de los gobiernos. Como se demuestra en el caso particular de la actual administración presidencial, el nivel de conflictividad medido en la acción colectiva depende de estructuras de oportunidad en las que la apertura del gobierno puede definir los canales por los cuales la ciudadanía se moviliza o desmoviliza.

Aunado a esto, es evidente que la existencia de canales institucionales no es condición suficiente para la presentación, regulación y solución de demandas y reivindicaciones, es necesario un buen clima de interlocución entre las partes (como la confianza política en los miembros del gobierno) y acuerdos que se concreten en productos reales de los espacios de negociación y diálogo. Los sectores de trabajadores han logrado históricamente el reconocimiento de los gobiernos y la apertura de espacios de toma de decisión, sin embargo continúan siendo el grupo que más se moviliza por medio de acciones colectivas, no solamente porque constantemente consideren que sus derechos y condiciones estén siendo amenazadas, sino también porque los espacios para la regulación y resolución de sus conflictos no siempre han rendido los frutos esperados.

La división del sindicalismo nacional en dos grandes bloques, que a este momento todavía parecen estarse reconfigurando o hasta desdibujando en una masa un poco más difusa, es un punto que requiere especial atención a la hora de pensar como además de las condiciones estructurales, existen determinantes internas propias de los actores sociales que pueden impactarles políticamente. Y que para el caso de la lucha contra los proyectos de reforma del empleo público y el gasto público podrían estar dispersando y debilitando los esfuerzos que se hacen de manera sectorial.

### Referencias bibliográficas

- Álpizar, F. (2014). *Análisis de la acción colectiva en Costa Rica y ciclos de movilización entre 1994 y 2013*. San José: Informe de investigación para el Programa Estado de la Nación.
- Alvarenga, P. (2007). *Acciones Colectivas*. San José: Informe de investigación para el Programa Estado de la Nación.
- Esinger, P. (1972). The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *Revised version of a paper prepared for a Seminar Panel on The Political Legacy of the Urban Protests in the 1960's at the Annual Meeting of the American Political Science Association, September, 1971,*.
- Freud, S. (1928). Psicología de las masas y análisis del yo. En S. Freud, *Obras completas del profesor S. Freud*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Guillén, M. J. (2015). *Protesta social en el 2014*. San José: Informe de investigación para el Programa Estado de la Nación.
- Le Bon, G. (1995). *Psicología de las masas*. Madrid: Morata.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Colegio de México.
- Morris, A. (2000). Reflections on Social Movement Theory: Criticisms and Proposals. *Contemporary Sociology, Vol. 29, No. 3, 445-454*.
- Ortega y Gasset, J. (1969). *La Rebelión de las Masas*. Madrid: Espasa-Calpe.
- 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. (1977). *From Mobilization to Revolution*. Michigan: University of Michigan.
- Tilly, C., & Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers.

Walder, A. (2009). Political Sociology and Social Movements. *Annual Review of Sociology*, Vol. 35, 393-412.