



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación 2025

Investigación

El diálogo social en Costa Rica

Investigadora:

Nicole Jirón Beirute

San José | 2025



323.042
J61d

Jirón Beirute, Nicole

El diálogo social en Costa Rica / Nicole Jirón Beirute. -- San José, C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (56 páginas): archivos de texto PDF, 475 KB

ISBN 978-9930-654-74-3

Investigación para el Informe Estado de la Nación 2025 (no. 31)

1. DEMOCRACIA. 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 3. DIÁLOGO SOCIAL. 4. COSTA RICA. I. Título.



Información de la persona autora:

Nicole Jirón Beirute. <https://orcid.org/0000-0002-8981-6238>

Esta obra se comparte bajo la licencia

Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual

(CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales



Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

Índice

Descargo de responsabilidad	4
Introducción.....	4
Justificación	6
Pregunta de investigación y objetivo general.....	7
Antecedentes: ¿en qué contexto político se ha dado el uso del diálogo en Costa Rica?	7
Informe de la Auditoría Ciudadana.....	8
Informe del año 2000	11
Informe del año 2005	12
Informe del año 2010	15
Informe del año 2015	16
Informe del año 2020	17
Informe del año 2024	19
Síntesis del contexto en que ha evolucionado el uso del diálogo social	22
Marco Teórico- Conceptual para estudiar la participación ciudadana de tipo dialógica en Costa Rica.....	24
Recuentos de convocatorias a diálogo social: primeros análisis de la Base de Datos del PEN .	29
1990- 2002	30
2002- 2014	32
2014-2022	35
2022-2024	39
Hallazgos del Recuento.....	41
Acerca de la participación desde el tercer lado	43
Mesa Nacional de Diálogo Social y Productivo	44
Agenda Viva.....	46
Reflexiones acerca del tercer lado	47
Conclusiones	50
Bibliografía	54
Anexos.....	56

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2025*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

A la fecha de esta investigación, entre 1990 y 2024 se registran 59 convocatorias a espacios de participación ciudadana. Específicamente de lo que la Auditoría Ciudadana (2001) llama “un subtipo de participación política, aquella referida a la intervención ciudadana en las instituciones públicas” (Auditoría Ciudadana, 2001, p 346) Que para efectos de esta investigación se especifica como dialógica, es decir, la ciudadanía participa de la gestión de lo público a partir del diálogo.

Tal y como se indica en el informe de la Auditoría (2001) en la constitución de Costa Rica se garantizan una serie de derechos humanos fundamentales que favorecen la participación ciudadana: asociación (art. 25), reunión (art. 26), petición (art. 27), libertad de expresión (art. 29), sufragio (art.93). Sin embargo, el derecho ciudadano de participar en asuntos públicos está poco desarrollado, aunque, para el año 2003 se modificó el artículo 9 y se incluyó el descriptor de “participativo”, así como la figura del “Pueblo” como actor que ejerce el gobierno en Costa Rica. La modificación se estableció de la siguiente manera: “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”

Ahora bien, ¿qué significa que el gobierno sea ejercido desde el pueblo, y que sea de tipo participativo? Estudiar otras formas de participación ciudadana que estén relacionadas con la gestión de lo público (formulación, ejecución, evaluación de políticas públicas), más allá de las representativas tradicionales, resulta entonces, muy pertinente.

Al realizar una revisión bibliográfica se identifica que Costa Rica inició el siglo XXI con una paradoja, por un lado, la apertura de espacios de participación ciudadana para la gestión de la política pública, pero por el otro, de manera paralela, un proceso de desencantamiento con el sistema político en general.

Para efectos de esta investigación interesa explorar la apertura de esos espacios de participación, que son innovadores en dos sentidos, primero, el propio sistema político no contemplaba este tipo de espacios participativos para gestionar lo público pero aun así los convoca. Lo mismo ocurre con la herramienta de participación, siendo que sería el diálogo o la conversación, ya no el voto y por lo tanto el criterio de mayoría, avanzando a una lógica más participativa que representativa.

En ese contexto, esta investigación se plantea, ¿cómo ha evolucionado el uso del diálogo social en Costa Rica?

El proceso de investigación ha tenido varias etapas, por un lado, la recopilación acerca del trabajo que ha realizado el PEN en esta temática, iniciando con la Auditoría Ciudadana (2001), así como información relevante sistematizada en los capítulos de

“Fortalecimiento de la Democracia” de los informes del Programa Estado de la Nación.

Además, de los análisis que han realizado Gutiérrez Saxe y Vargas Cullell acerca de espacios de concertación en Centroamérica y Costa Rica (2008), entre otros.

Paralelo a lo anterior, el interés de esta investigadora en la temática habiendo realizado el análisis titulado “La gestión del conflicto Combo ICE” (Jirón Beirute, 2008) y más adelante con el PEN en el 2021 el estudio “Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis” (Jirón Beirute, 2021)

En ese contexto, se creó una base de datos de convocatorias a participación ciudadana de tipo dialógica, así como una construcción conceptual para poder analizarla.

Actualmente, siendo que ya se han hecho análisis de experiencias o casos específicos de diálogo social, esta investigación está orientada hacia la lectura macro de la evolución del uso del diálogo social en Costa Rica.

En las próximas secciones se presenta una construcción del contexto dentro del cual se ha dado la evolución del uso del diálogo social.

Posteriormente, el recuento de las convocatorias a espacios de participación ciudadana de tipo dialógica (1990- 2024) y su correspondiente construcción conceptual para comprensión y análisis. Como parte del análisis se hace un énfasis, tal vez a penas introductorio, al tipo de convocatoria indicado en esta investigación como “una convocatoria desde el tercer lado”.

El tercer lado es un recurso teórico planteado por William Ury (2000) que hace referencia a las otras personas, organizaciones, o la comunidad que contiene los conflictos. Según el autor, el tercer lado tiene la capacidad de prevenir, resolver y contener conflictos, de manera que no escalen hasta hacerse destructivos.

Para efectos de esta investigación el tercer lado se comprende como aquellas organizaciones que rodean el régimen político tradicional, interesadas en incidir en la gestión de la política pública.

El documento concluye con el análisis macro acerca de la evolución del uso del diálogo social en Costa Rica.

Justificación

Esta investigación se considera pertinente por dos razones, la primera, desde finales del siglo XX e inicios del Siglo XXI, el régimen político costarricense ha procurado la apertura de espacios de participación ciudadana en la gestión de lo público, específicamente espacios de participación de tipo dialógico. Hoy, a 25 años de haber iniciado la incorporación de estos espacios en el quehacer político costarricense, se considera altamente pertinente analizar ¿cómo ha evolucionado el uso del diálogo social en Costa Rica?

La otra razón que justifica la importancia de este estudio es el hallazgo de esta investigación en el sentido de haber identificado que, en el transcurso de 34 años de análisis, el régimen político costarricense ha mostrado un interés sostenido en convocar el diálogo social como parte del repertorio democrático del régimen político costarricense. Sin embargo, se identificó que para el periodo 2022- 2024 se reporta una muy significativa disminución, casi nula convocatoria al diálogo social, ¿qué podría explicar este cambio?

En el marco del hallazgo anterior, se introduce una nueva dimensión de análisis siendo el análisis de las convocatorias dadas desde el tercer lado: ya que el Poder Ejecutivo ha dejado de convocar el diálogo social, ¿qué acciones está emprendiendo el tercer lado?

El documento pretende analizar tanto el espacio desde la escala de lo institucional, como desde la escala del ejercicio ciudadano en la participación dialógica.

Pregunta de investigación y objetivo general

La pregunta de investigación es: ¿Cómo ha evolucionado el uso del diálogo social en Costa Rica (1990- 2024)?

Objetivo general: Examinar la evolución del uso diálogo social en Costa Rica entre 1990- 2024.

Antecedentes: ¿en qué contexto político se ha dado el uso del diálogo en Costa Rica?

A continuación, se realiza la construcción del contexto socio político e institucional en el que se ha dado la evolución del uso del diálogo social en Costa Rica. Para ello, se analizan los resultados que arroja el informe de la Auditoría Ciudadana (2001), siendo el documento de referencia acerca del análisis de la calidad de la democracia en Costa Rica de fin y principio de siglo. Además, se realiza una recapitulación quinquenal de los capítulos de “Fortalecimiento de la Democracia” del Estado de la Nación, empezando en el 2000 y luego cada cinco años hasta la actualidad (2005, 2010, 2015, 2020, 2024)

El ejercicio de la recapitulación tuvo como énfasis la participación ciudadana en distintas instancias ya sean jurídicamente establecidas, consultivas o de toma de decisión, o espacios ad hoc para el desarrollo de la política pública, tanto en la escala de los tres poderes de la República, como descentralizados, o municipales.

Informe de la Auditoría Ciudadana

El estudio de la participación ciudadana en los asuntos públicos en Costa Rica, como parte del análisis de la calidad de la democracia, tiene un punto de inicio en el proyecto de la Auditoría Ciudadana (2001)

La Auditoría se pregunta,

... ¿cuál es la calidad democrática de la participación ciudadana en la formulación, ejecución o evaluación de las políticas públicas, en adelante gestión pública, en Costa Rica? Por calidad democrática de la participación ciudadana en la gestión pública se entiende el grado en que, por una parte, la Constitución, leyes, decretos y programas públicos crean oportunidades para la intervención de las y los ciudadanos en esa gestión y en que, por otro, las y los ciudadanos hacen un uso efectivo de esas oportunidades para modificar prioridades, mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos o pedir cuentas. (p. 343)

De la pregunta anterior interesa darle seguimiento a dos ideas, la primera, la creación de oportunidades de intervención en la gestión pública. La segunda, que la ciudadanía haga uso efectivo de esas oportunidades.

Con respecto a la primera, creación de oportunidades, la Auditoría analizó la disponibilidad de medios abiertos y eficaces de participación ciudadana en las políticas públicas a partir de tres factores: aprobación del gasto público, la ciudadanía puede expresar su opinión antes de que las instituciones tomen decisiones, la ciudadanía ejerce control y evaluación.

Con respecto al gasto público concluye que,

En términos generales la Auditoría concluye, “No existe participación ciudadana en el proceso de aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central, tanto en lo relativo al trámite legislativo como en su ejecución” (351)

Indica que existe una oportunidad desde las partidas específicas, así como en las instancias locales con los Consejos de Distrito.

Por otra parte, con respecto a la expresión de opinión de la ciudadanía antes de que las instituciones tomen decisiones, la Auditoría realizó un recuento de espacios existentes o de reciente creación, jurídicamente establecidos para que la ciudadanía pueda expresar su opinión. En ese sentido, indica los espacios que se abren desde la Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Juntas Administrativas y Juntas de Educación, la Ley de Desarrollo Comunal, Ley de Planificación Urbana, Ley de la Zona Marítimo Terrestre,

Ley Reguladora de los Servicios Públicos, Ley de Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, Las Contralorías de Servicio.

También indica que existen

algunas instituciones, sin necesidad de acogerse a una ley o decreto ejecutivo, establecen procesos de consulta y participación ciudadana en el diseño de sus políticas. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) llevó a cabo en 1999 dos proyectos de participación ciudadana en el área de transportes. (p. 353)

También reseña el procedimiento de aprobación de leyes en la Asamblea Legislativa, en el cual se identifican espacios para la participación ciudadana pero no existe obligación normativa que exija las audiencias a sectores sociales. Además, registra la Oficina de Iniciativa Popular, creada en 1999, así como el cabildeo como otra forma incidir desde el ejercicio de la persuasión a grupos de diputados.

De manera destaca reseña el Foro de Concertación Nacional como el ejercicio de mayor envergadura (para aquel momento y continua siendo vigente), acerca de participación ciudadana en asuntos públicos en la historia reciente de Costa Rica.

En términos generales, la Auditoría indica,

(...) el común denominador en los espacios de participación ciudadana para expresar opiniones, antes de que las instituciones públicas adopten decisiones, es la ausencia de vinculación entre la aspiración de los individuos o grupos sociales y la decisión que toman quienes ejercen el cargo formal, es decir, no existe en la legislación costarricense ningún espacio que haga que la decisión o voluntad de mayorías ciudadanas sean de acatamiento obligatorio para las autoridades (Núñez, 1999). (p. 357)

Lo cual se refleja en la evaluación en los siguientes términos,

Existen algunas instancias de participación en los asuntos públicos, incluso establecidas jurídicamente, pero ¿qué clase de participación es la que posibilitan? En opinión de los evaluadores, se trata tan sólo de un canal de consulta o “derecho al berreo” (...) A juicio de los evaluadores, si tuvieran que calificar el impacto de la participación (efectividad) en las políticas públicas, el consenso sería que casi no existe. El Estado oye a la ciudadanía, pero al final toma la decisión que quiere. (p. 353)

Por otra parte, con respecto al control y evaluación, la Auditoría indica que “Existen pocas instancias jurídicamente establecidas para el control y evaluación de las políticas públicas una vez que éstas son implementadas. (p. 349)

Con respecto a la segunda idea por darle seguimiento acerca de la calidad democrática de la participación ciudadana: uso efectivo de esas oportunidades, el informe indica que la ciudadanía sí se acerca a las instituciones en las que pueden establecer quejas, audiencias, consultas, control posterior a las decisiones hasta la formulación de política pública, sin embargo, también registra,

Los participantes en los grupos focales señalaron que la participación ciudadana en asuntos de interés público es mínima; sólo se da cuando alguien ve sus intereses amenazados de manera directa por una decisión de una instancia pública. En general, como sucede con la participación en las organizaciones sociales, existen oportunidades institucionalizadas para participar en la gestión de ciertas políticas y programas públicos, pero no hay una cultura de participación o exigencia de cuentas a las instituciones. Las instituciones no sólo no motivan la participación, sino que la dificultan, al no tener personal e instancias adecuadas para atender a los y las ciudadanas (UNIMER R.I., 1999b). (p. 365)

Se indica la debilidad en la rendición de cuentas, elemento que se destaca recurrentemente en el periodo de análisis. Además, plantea la importancia de la habilitación cívico- política para hacer un uso efectivo de estos espacios: cultura de participación, y personas funcionarias con capacidad para atender a la ciudadanía.

De manera que el Estado ha abierto espacios para la participación de la ciudadanía, pero presenta el reto de acatamiento, lo que expresa un reto en la escala de lo institucional: ¿cómo agregar a la democracia representativa, la participación?

En este reto institucional, identifica otro reto de tipo cívico- político, la necesidad de crear habilidades tanto desde la ciudadanía como desde las personas funcionarias para participar de estos nuevos espacios más dialógicos o deliberativos.

Informe del año 2000

En el informe del año 2000 se identifican dos situaciones, por un lado, se identifica desafección por el sistema institucional en su conjunto, se evidencia un deterioro de los índices de credibilidad de la clase política, y una percepción negativa del poder ejecutivo, la asamblea legislativa y el poder judicial. Se cita una encuesta realizada por la Maestría en Ciencias Políticas de la UCR (1999) en la que se señala que las personas perciben que “... los gobernantes no están realmente preocupados por lo que le sucede a la gente” (p.281).

Por el otro lado, se identifican la apertura de espacios de participación ciudadana, tales como: el Triángulo de la Solidaridad, la oficina de Iniciativa Popular del Asamblea Legislativa, la audiencia pública en la ARESEP, la creación de las Juntas de Salud,

Proyecto Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal, y el Programa de Mejoramiento de la Gestión de la Conservación Vial Municipal.

Según el Informe, para el año 2000, Costa Rica contaba con una participación ciudadana diversificada, y mostraba alto aprecio al derecho de participación. No obstante, también mostraba un bajo nivel de participación, así como, lo que el Informe señala como algunos problemas de funcionamiento: las dirigencias son casi siempre las mismas personas, se respetan los actos electorales, pero no motivaban la participación, y se cae en prácticas clientelistas. Además, las organizaciones muestran poca capacidad de redición de cuentas, lo que podría deberse a falta de archivos y registros.

En la escala municipal el informe indica,

Costa Rica continúa siendo uno de los países más centralizados del hemisferio y la democracia local, pese a los cambios al Código Municipal efectuados en 1998, sigue siendo incipiente (p.283)

Informe del año 2005

Un elemento importante del contexto de este periodo es la aprobación de la reelección presidencial, hasta el 2003 inhabilitada en Costa Rica. Así, para el periodo 2006- 2010 vuelve a quedar electo Oscar Arias, del partido Liberación Nacional, por un estrecho margen de 1.1% frente a Ottón Solís, del partido Acción Ciudadana.

Para el Informe del 2005, se destaca que,

El Estado pasó del reconocimiento de las libertades públicas y los derechos civiles individuales, a la provisión de los mecanismos necesarios para que los derechos políticos, económicos, sociales, colectivos y difusos tengan una proyección en las políticas públicas. (p. 228)

No obstante, también indica que esa evolución hacia “más democracia” no se vio reflejada en el mejoramiento del desarrollo humano. Se identifican dos factores que restringieron el aporte. El primero, deterioro en la capacidad institucional del Estado para ejecutar acciones de política pública. El segundo, la erosión de la democracia representativa.

El informe indica,

Hacia la mitad de la primera década del siglo XXI, Costa Rica enfrenta un complejo dilema: debe revertir, en el corto plazo, la erosión de la representación política y el deterioro de la capacidad de acción del Estado, a través de medios democráticos.
(p.228)

Con respecto al sistema político, el Informe señala que, aunque se puede indicar la existencia de malestar la política, tanto en personalidades como con partidos políticos, y con la Asamblea Legislativa, sí se muestra confianza en las instituciones del Estado para la protección y tutela derechos. Todo lo cual permite que Costa Rica continúe mostrando un alto apoyo a la democracia. Llama la atención de que en este Informe se indica que el Tribunal Supremo de Elecciones ya muestra la necesidad de resolver algunos desafíos en cuanto a su diseño institucional.

El otro desafío es la necesidad de crear coaliciones estables de frente al alto fraccionamiento en la Asamblea Legislativa, ya que dificulta la formación de mayorías, esto debió al aumento del poder de veto por la cantidad de actores.

En la dimensión institucional se muestran dos desafíos más. El primero, modificar la práctica de legislar para aumentar la base de derechos, sin considerar la asignación presupuestaria. Así como, asignar responsabilidades a las instituciones para resolver problemas sociales sin valorar si tienen los recursos para hacerlo. Esto deviene en la discusión acerca de la falta de toma de decisiones, con soluciones a largo plazo con respecto a la base fiscal del Estado, déficit fiscal y deuda interna. Para el periodo se identificó que el 50% del presupuesto se debió financiar con deuda.

Con respecto a la participación ciudadana, este Informe lo denomina como una “coyuntura de alta movilización”: hubo incremento en denuncias frente a la Aresep, Contraloría General de la República y la Sala Constitucional, así como desde las acciones colectivas o movimientos sociales, llegando a superar las acciones colectivas en las épocas del “Combo ICE”.

Al respecto, se registra el mes de agosto de 2004 como el que mostró mayor movimiento cuando confluyeron varias fuentes de protestas: oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular que efectúa la empresa Riteve, aumento salarial para los trabajadores del sector público y a la lucha contra el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. Conformando lo que se denominó Movimiento Cívico Nacional. Las demandas o peticiones, así como la diversidad de repertorios o métodos de protesta fueron variando, pero se mantuvieron pacíficos.

El Informe indica,

En la alta movilización de agosto 2004 el Gobierno respondió de manera distinta a la utilizada por la Administración Rodríguez frente al período de convulsión social relacionada con la lucha “anti-Combo del ICE”, en el año 2000. Por una parte, la Administración Pacheco usó más la disuasión, a través de frecuentes discursos en los que se combinaba la disposición a dialogar con la amenaza de emplear medios legales para impedir los bloqueos. Por otra parte, las acciones de intervención policial fueron más focalizadas e involucraron una mayor detención de manifestantes. Finalmente, el Gobierno siempre mantuvo abiertos canales de diálogo, mientras en el caso de las protestas sociales del año 2000 las negociaciones directas comenzaron tras una semana de bloqueos. (p. 247)

Para el caso de la administración Pacheco, estas acciones colectivas logran sus objetivos, y derivaron en renuncias y cambios en el gabinete.

Informe del año 2010

Para el Informe del 2010, se destacan como elementos del contexto: la primera vez que se elige una mujer presidenta en Costa Rica: Laura Chinchilla del Partido Liberación Nacional, organización que continuará en el poder desde el 2006 hasta el 2014. Se registró un 38,67 % de participación femenina en la Asamblea Legislativa, espacio que mostró un alto fraccionamiento debió al aumento significativo en el uso del “quiebre del voto” por parte de los votantes. Se registró la caída del abstencionismo en 4 puntos porcentuales. Se aprobó un nuevo Código Electoral.

Según el informe, el 2009 fue precedido por,

una época de fuerte polarización política y de un considerable desgaste legislativo (controversia en torno al denominado “Combo del ICE”, oposición al monopolio de la revisión vehicular a cargo de la empresa Riteve, conflictividad política en las elecciones de 2006), que aumentaron con el debate nacional sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. (p.227)

Sin embargo, se mantiene el apoyo al sistema político equivalente al año 2008, con 63 puntos en una escala de 100.

Similar ocurre con la confianza al Poder Judicial, que, si bien se registran retos importantes, la población continúa confiando. Se registran innovaciones.

Se avanzó en la implementación de procedimientos y mecanismos novedosos, como los tribunales de flagrancia, la oralidad y la resolución alternativa de conflictos, que dan mayor agilidad y eficacia al sistema, y a inicios del 2010 se acreditaron los primeros despachos judiciales en gestión de calidad (p. 227)

Este informe presenta un recuento de diez años de análisis acerca de la protesta social. Indica que los años 2000 y 2004 fueron los que mostraron picos más altos. En ambos periodos estos picos ocurrieron a mediados de las administraciones. Característica que no se repite en el periodo 2006- 2010. Según indica el Informe, para este tercer periodo de análisis existe un subregistro de protestas, el cual podría explicarse por el contexto dado debido al TLC.

Dos hallazgos importantes derivados de los 10 años de análisis son, el primero, no se identifica el uso de medidas represiva sobre la movilización social por parte del Estado, lo cual apunta a que en Costa Rica se respeta el derecho constitucional de expresión y demostración. El segundo, “se observa que las acciones colectivas tienden a relacionarse con los ciclos económicos, así como con los ciclos políticos” (p. 254-255)

En línea con lo anterior, se subraya la notable capacidad organizativa de la sociedad civil para la defensa de sus intereses. Así pudo observarse en los proyectos para la construcción de un acueducto en Sardinal de Guanacaste y el establecimiento de una mina a cielo abierto en Crucitas de San Carlos. En ambos casos un conjunto plural de actores movilizó a la población local, combinando la protesta y la denuncia con mecanismos de control. (p.228)

Informe del año 2015

Para el Informe del 2015 se destaca la siguiente información: gana las elecciones el Partido Acción Ciudadana, rompiendo con el esquema bipartidismo de finales del siglo

XX. Es el periodo de mayor fraccionamiento legislativo desde 1953, consolidándose el multipartidismo.

El Informe indica que,

materia de convivencia ciudadana, los datos del 2014 muestran una situación paradójica. Por un lado, creció la protesta ciudadana, algo poco usual en un año electoral –que incluso tuvo dos rondas– e inicio de funciones de un nuevo gobierno. Sin embargo, según la más reciente encuesta del Barómetro de las Américas (2014), una proporción más alta de las personas consultadas percibe una mayor cercanía entre la clase gobernante y la población, lo que pareciera explicarse por la coincidencia de esa medición con la coyuntura electoral. (p.223)

El informe registra que el apoyo a la democracia se registra en 63 puntos, pero con menor tolerancia, registrando un 47%, el dato más bajo desde el 2004.

El país está en una posición de doble vulnerabilidad en términos de sus principales indicadores de cultura política y convivencia ciudadana: bajo apoyo al sistema y reducidos niveles de satisfacción y confianza en los órganos de la democracia representativa, que coincide con un ambiente social tenso, con frecuentes protestas sociales tanto en las calles como por vías institucionales. Todo esto dibuja un escenario adverso y complicado para la gestión de los asuntos públicos. (255)

Por otro parte, en el ámbito cantonal, el país se prepara para elecciones locales en el 2016, siendo la primera vez que se unificarán la designación de todas las autoridades locales. A la fecha se habían inscrito más del doble de las agrupaciones que participaron en los primeros comicios municipales, en 2002 (p. 223)

Según se analiza en el informe,

La información suministrada por los líderes cantonales indica que las agrupaciones locales tienen bases organizativas débiles, en gran medida por falta de recursos para mantener las estructuras activas. Sin embargo, también se observan altos niveles de cohesión entre sus militantes alrededor de temas muy concretos de interés para la comunidad, así como una fuerte convicción democrática (p.231)

Informe del año 2020

El Informe del 2020, retoma lo acontecido en el marco de la pandemia. Como punto de partida indicar que el Poder Ejecutivo electo en el 2018 fue del Partido Acción Ciudadana, partido en el poder desde el 2014. Ahora bien, fue elegido con un débil respaldo del voto ciudadano, también en segunda ronda. Además, logró la fracción legislativa oficialista más pequeña de la historia del país, en un contexto legislativo fragmentado.

En ese sentido, el informe destaca,

En este contexto desfavorable, el nuevo Gobierno y un grupo inusual de aliados políticos evitó el previsible empantanamiento, inestabilidad del Ejecutivo y conflicto de poderes construyendo dos coaliciones: una en el Ejecutivo y otra en el Legislativo. Estas dos alianzas permitieron impulsar temas estratégicos postergados y demandados por diversos sectores de la sociedad. (384)

Según el Informe, el Poder Ejecutivo de turno debió hacerle frente a temas postergados, tales como el plan fiscal, en el marco de una crisis fiscal.

Lo anterior como se ha dicho, en un contexto de limitado apoyo por parte de la opinión pública, y del rompimiento del clima de paz social, producto de una reactivación de la protesta ciudadana con acciones más confrontativas. (386)

Según indica el Informe, “La gran interrogante de aquel momento era si el país se enrumbaba hacia un nuevo episodio de alta conflictividad social...” (p.386)

Según el Informe,

a partir de 2013 puede constatar un cambio en los movimientos de lucha. En efecto, el tipo de protesta más frecuente tiene un carácter más “confrontativo”, a tal punto que llega a superar, de manera sistemática, al uso de actividades más moderadas como los comunicados, espacios pagados, conferencias de prensa. Es decir, aunque es cierto que la cantidad de acciones colectivas ha tendido a disminuir en las últimas dos administraciones, también es cierto que su naturaleza ha cambiado. (p. 387)

En el contexto de la pandemia, el Informe se planteó la pregunta,

¿se ha deteriorado el apoyo ciudadano a la democracia después de seis meses de enfrentar la pandemia? El principal hallazgo es que el respaldo ciudadano a la democracia ha resistido, por ahora, el embate de la pandemia y se mantiene en un nivel históricamente alto considerando las dos primeras décadas del siglo XXI.

En abril de 2020, un mes después de que se anunciara el primer contagio, el respaldo a la democracia incrementó a 76 puntos en una escala 0-100. En esta escala entre mayor sea el valor, se aumenta el apoyo ciudadano al sistema político. En la medición de agosto de 2020 se sitúa en 65 puntos, un valor que sobrepasa el promedio de los últimos veinte años y superior al de los valores prepandemia, aunque es claramente inferior al registrado cuatro meses antes (gráfico 11.22). (414)

Informe del año 2024

Con respecto al Informe del 2024, importante indicar que el partido que gana las elecciones para gobernar desde el Poder Ejecutivo es el Partido Progreso Social Democrático, un partido de reciente creación. El candidato electo, era un personaje poco conocido, salvo porque fue ministro de Hacienda en la administración anterior, aunque fue destituido.

El informe caracteriza el periodo en el que continúa la crisis estructural de representación política, pero con una particularidad,

el país experimenta un conflicto entre los poderes institucionales. En la actualidad, los actores institucionales y los partidos políticos están enfrascados en ciclos de ataque, defensa y contraataque, que están relegando la construcción de acuerdos políticos para atender los desafíos sociales, económicos, ambientales y de seguridad ciudadana del desarrollo humano. (p. 231)

Lo que da al traste con lo ocurrido en el periodo anterior, en el que el Poder Ejecutivo logró establecer “un acuerdo funcional multiplartidario” para alcanzar mayoría y atender temas clave para el país tales como el déficit fiscal, y la pandemia.

Ahora bien, ese conflicto entre poderes no pasa por diferencias ideológicas o programáticas, sino más por la lucha de parte del Ejecutivo por ampliar sus márgenes de maniobra, y la resistencia de los otros Poderes de la República y del sistema de controles horizontales.

Como recurso de poder, el Ejecutivo utiliza lo que el informe llama, uso del megáfono, es decir, una estrategia narrativa de confrontación. Esta estrategia le ha traído réditos en términos de niveles de aprobación altos, no obstante, son de tipo personalista, no del gobierno, o el partido político. Lo que puede ser indicios de polarización política alrededor de un liderazgo.

Por otro lado, pese al discurso confrontativo y deslegitimador con respecto a algunas instituciones públicas, éstas no han perdido credibilidad. “Los resultados muestran una robusta resiliencia de la confianza ciudadana en las instituciones atacadas sistemáticamente por el actual gobernante”. (p. 274)

Con respecto a la participación ciudadana en asuntos públicos se registra un cambio significativo. Al respecto el Informe señala,

En efecto, mientras “la calle” se ha enfriado, diversos indicadores analizados por este Informe dan cuenta de que la sociedad costarricense está procesando cada vez más conflictos y diferencias mediante acciones que pueden catalogarse de “judicialización de la política”, es decir, el traslado de conflictos políticos a sede judicial para que el sistema de justicia arbitre un resultado. Por eso, puede decirse que en años recientes ha ocurrido un desplazamiento de la conflictividad social hacia los tribunales de justicia. (p. 277)

Asimismo, la representación presenta una alta desmovilización alcanzando los niveles registrados durante pandemia. No obstante, se identifica que el objetivo de la protesta social se dirigía hacia el poder Ejecutivo, “en más del 50% de los casos es el Presidente de la República en conjunto con los ministerios, comparado con el 9% a la Asamblea Legislativa” (p.276)

El Informe identifica cambios en la representación social, y su limitada capacidad para “canalizar y representar los intereses particulares de los diversos grupos de la población” (p.232) Se identifica que la Administración Chaves Robles promueve “una agenda que se concentra en asuntos económicos, desatendiendo otras áreas estratégicas”. (p.247)

Por otro lado, en el 2024 hubo elecciones municipales, en las que se incorporaron 2 modificaciones: la eliminación de la reelección indefinida municipal y la paridad horizontal de género.

Al respecto el Informe indica,

Las aspiraciones de este proceso para el año 2024 eran motivar a la ciudadanía a participar en las decisiones de la comunidad, favorecer el surgimiento de partidos políticos más estables y representativos y propiciar una nueva generación de liderazgos locales. Los hallazgos de este apartado concluyen que, si bien es cierto que el régimen político municipal es más democrático que hace treinta años —e incluso que hace cuatro años—, estos objetivos no se cumplieron: la concurrencia ciudadana a las urnas no solo siguió siendo baja, sino que se redujo, el sistema de partidos siguió volátil y fluido y, aunque la circulación de élites es una realidad, ocurre al margen de los partidos políticos establecidos y en torno a liderazgos personalistas (235)

Otro elemento que señala el Informe es que esta ampliación para la participación no fue acompañada del componente financiero, lo que pudo haber afectado el impacto de las modificaciones.

Pese a lo anterior, el informe indica,

Sin duda, la reforma tuvo un impacto significativo en la gestión gubernamental a nivel local, ya que provocó una reconfiguración de los liderazgos cantonales vigentes, algunos de ellos profundamente arraigados. (p.243)

Llama la atención un dato indicado en el Informe acerca de acciones de amedrantamiento por parte de actores criminales, práctica que no es usual en la política electoral o de participación ciudadana en Costa Rica.

Los comicios se desarrollaron en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos, bajo la administración del TSE. No se presentaron denuncias de fraude electoral (OEA, 2024); sin embargo, es importante destacar que se registraron casos aislados de intimidación a candidatos por parte de actores criminales, lo cual reviste especial gravedad (Astorga, 2024) (236)

En términos generales, interesa destacar el siguiente aporte de parte del informe del 2024,

Puede afirmarse que, en la actualidad, la conflictividad se ha desplazado de las calles a los estrados judiciales como mecanismo de conflicto. Esto puede estar reflejando una pérdida de capacidad de representación y movilización de las demandas ciudadanas por parte de la sociedad civil organizada. En síntesis, la democracia costarricense ha entrado en una nueva, y más peligrosa fase, de su crisis de representación política, en la cual los actores políticos están enfrascados en una batalla entre los ataques originados en el uso del poder del megáfono y el control político. En el sistema costarricense, por sus pesos y contra pesos, una estrategia de ataque y contraataque provoca que la democracia se concentre en las disputas sobre la distribución de las cuotas de poder descuidando el uso del poder político para producir resultados y promover el progreso social. (p.231)

Síntesis del contexto en que ha evolucionado el uso del diálogo social

A manera de síntesis, como contexto para el análisis de la evolución del diálogo social en Costa Rica, a partir de la recapitulación del informe de la Auditoría Ciudadana y los 6 informes en su capítulo de Fortalecimiento de la Democracia interesa destacar los siguientes hechos:

- Costa Rica cierra el Siglo XX y abre el Siglo XXI en medio de dos contradicciones. La primera, un nivel alto de abstencionismo, aunque con altos niveles de confianza en la democracia. La segunda, por un lado, un ambiente de desafección con lo político, y los políticos, así como con las instituciones, pero por el otro, la apertura de espacios de participación ciudadana en la gestión de lo público.

- De manera que Costa Rica cuenta con una institucionalidad con apertura hacia la participación ciudadana, pero presenta dos retos, por un lado, los intereses o aspiraciones de la ciudadanía que ha participado en espacios de diálogo no son de acatamiento obligatorio. Por el otro, en términos generales, la participación ciudadana si bien es mayor que en otros países, se considera baja (no solo para los espacios dialógicos de participación ciudadana)
- El régimen político costarricense amplió la agenda de derechos, así como los mecanismos, pero no le acompañó de respaldo económico, ni tampoco de fortalecimiento de la capacidad institucional para dar atención al derecho.
- Para el año 2005 ya se registra el reto de atender por medios democráticos: la erosión en representatividad política, y el deterioro de la capacidad de gestión del Estado.
- Los primeros diez años del Siglo XXI mostraron alta movilización social: Combo ICE, RITEVE, TLC.
- Desde el año 2013 la protesta social ha mostrado rasgos más confrontativos.
- Hasta ahora, el Estado no ha utilizado medidas represivas ante la protesta social.
- En el actual periodo de gobierno (2022-2024) se identifica una prioridad en la agenda económico de parte del Poder Ejecutivo, descuidando otras temáticas.
- Recientemente la representación política desde la sociedad civil muestra problemas para la canalización de intereses.
- La representación política muestra alta desmovilización, y un traslado de sus luchas hacia las sedes judiciales. Siendo esta última característica un rasgo que se destaca en el informe de la Auditoría 2001 pero también en los informes del PEN del 2005 y el 2024.
- Pese a lo anterior, la sociedad costarricense continúa mostrando confianza a la institucionalidad pública.
- Costa Rica se ha convertido en una sociedad multipartidista en la que se exigen mayores capacidades de negociación para llegar a acuerdos en temas relevantes.
- Para el periodo 2018- 2022 se lograron 2 tipos de alianzas, una en la escala del Ejecutivo y otro en el Legislativo. Estas alianzas lograron crear leyes para resolver dos temas postergados, fiscal y reforma del Estado.

- A diferencia del periodo anterior, el Poder Ejecutivo actual se ha enfrascado en una lógica de lucha y promoción de la confrontación con los otros poderes de la República.
- Se desea hacer especial énfasis en cinco datos. El primero, desde el 2013 la protesta social ha empezado a ser más confrontativa. El segundo, en el 2015 se registró una importante baja en los índices de tolerancia política. El tercero, en 2022 mayor polarización política, fruto del mayor uso del megáfono y correspondiente apoyo personalista en la figura del presidente de la república. El cuarto, se evidencia poca capacidad de negociación política y mayor confrontación entre el Poder Ejecutivo y los otros Poderes de la República. El cuarto, una desmovilización de la representación política y en sustitución una mayor judicialización de los conflictos. El quinto, pese a los datos anteriores, se mantiene la confianza en la institucionalidad pública.
- Este quinto elemento es importante en atención a un nuevo elemento del contexto político: acciones de amedrantamiento de parte de actores criminales en la política local.

Marco Teórico- Conceptual para estudiar la participación ciudadana de tipo dialógica en Costa Rica

En la sección de anterior se indicó que la institucionalidad pública en Costa Rica tiene espacios para la participación ciudadana. Para efectos de este ejercicio de investigación se conceptualizan 5 tipos de espacios de participación ciudadana de tipo dialógico en la gestión de la política pública, es decir espacios en los que la ciudadanía participa utilizando el diálogo, ya sea para formulación, ejecución o evaluación.

1. Espacios jurídicamente establecidos

Se refieren a espacios alternativos, que la ley crea como mecanismos de participación de tipo consultivo, en ocasiones de carácter vinculante, en otras ocasiones no vinculantes. Por ejemplo, se pueden mencionar, las juntas de educación, juntas de salud, comités locales dentro del SINAC, Comité Consultivo Ciudadano de Cambio Climático, etc.

En este mismo espacio podrían entrar espacios en juntas directivas de instituciones descentralizadas,

Algunas instituciones descentralizadas cuentan con un órgano directivo compuesto por los diversos sectores interesados: la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular, la Liga de la Caña, la Oficina del Café, el Instituto Nacional de Aprendizaje, las universidades estatales, la Promotora del Comercio Exterior, la Caja Costarricense de Seguro Social. (Auditoría Ciudadana, 2001, p.349)

2. Comisiones por criterio experto

Estos espacios son otro tipo de escenario de participación ciudadana. Se refiere a aquellas comisiones, juntas o equipos técnicos que son convocados desde el Poder Ejecutivo para conocer su criterio técnico y experto en alguna temática. Por ejemplo, la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado (COREC I y II) compuesta por expertos en derecho, economía, ciencias sociales, entre otros; Comisión Presidencial de Notables CCSS- Equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS.

3. Comisiones mixtas de la Asamblea Legislativa

Se refiere a comisiones especiales que en el reglamento de la Asamblea Legislativa están planteadas en los siguientes términos:

ARTÍCULO 91.- Integración de las comisiones especiales y especiales mixtas La moción que solicite crear una comisión, de conformidad con el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, deberá indicar el número de diputados que la integran. Las comisiones que nombre la Asamblea para estudiar un asunto determinado o el cumplimiento de una misión, estarán formadas por tres, cinco, siete o nueve diputados. Además de los diputados, otras personas que no sean legisladores podrán formar parte de esas comisiones, cuando fuere necesario. En su carácter de asesores, tendrán derecho a voz pero no a voto. En este caso se denominarán Comisiones Especiales Mixtas. Los asesores devengarán la dieta indicada para los Diputados. (Nota: artículo

modificado mediante el Acuerdo 3047- 1996. Sesión 62, de 9 de setiembre de 1996. Publicado en La Gaceta 185 de 27 de setiembre de 1996). (Tomado de: <https://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Reglamento%20General%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa.aspx>)

4. Eventos de diálogo social

Estos se refieren a diálogos que no corresponden a las negociaciones entre partidos políticos, o entre las esferas del Poder Ejecutivo y el Legislativo, sino que se refiere a lo que en el Manual de Base de Datos de Eventos de Diálogo Social del PEN (2023) se establece como,

Conversaciones de naturaleza política entre representantes de instituciones públicas y ciudadanía organizada, que transcurren en instancias formalmente institucionalizadas o ad hoc, acotadas en el tiempo, cuya estructuración depende ya sea de normativa establecida para el funcionamiento de las instancias formales y la gestión de sus resultados, o de la capacidad política de las partes convocadas pues no existen indicaciones legales acerca de cómo debe ser gestionadas, así como tampoco acerca del alcance de sus resultados.” (PEN, 2023)

Estas conversaciones pueden darse para el diseño de una política pública o para desescalar un conflicto de interés público.

5. Convocatorias desde el Tercer Lado

El tercer lado es un aporte teórico que produce William Ury (2000). En términos generales, se refiere al tercer lado como la comunidad que contiene los conflictos. Según Ury, ningún conflicto ocurre en el vacío, todos tienen un contexto relacional que los contiene el cual puede prevenir, resolver o contener los conflictos antes de que una disputa entre dos partes se convierta en un conflicto destructivo entre sí y para la comunidad.

El autor define el tercer lado de la siguiente manera,

El tercer lado es gente (de la comunidad) que usando un cierto tipo de poder (el poder de los pares) desde una cierta perspectiva (una base común) en respaldo de un determinado proceso (de diálogo y de no- violencia) apuntan a un cierto producto (un triple triunfo) (Ury, 2000, 40)

Al respecto interesa subrayar que el tercer lado no es una instancia determina, es una voluntad emergente de la comunidad “Es un impulso que emerge de las relaciones vitales que unen a cada miembro de la comunidad con cada uno de los otros miembros de la comunidad” (Ury, 40)

Esa voluntad emergente de la comunidad es aquella que permite comprender mejor los diferentes enfoques y a partir de ello superar las posiciones de “a favor- en contra” para avanzar hacia lo que el autor llama “el triple triunfo”: “lograr una resolución que satisfaga las necesidades legítimas de los disputantes y al mismo tiempo las de toda la comunidad” (Ury, 43)

De manera que Ury repiensa el conflicto desde tres y no solo los dos lados involucrados en la disputa. Menciona que en todo conflicto hay tres lados, los de afuera, los de adentro y el tercer lado interior. Los de afuera podrían ser vecinos, neutrales, observadores; los de adentro, los parientes, amigos y las propias partes.

(...) una masa crítica de protagonistas del tercer lado desde adentro y un centro nuevo y fuerte capaz de resistir las presiones polarizadoras de los extremistas de ambos lados. Los del tercer lado desde afuera ayudaron, pero en última instancia fueron los del tercer lado desde adentro quienes hicieron el trabajo real. (Ury, 2000, p. 45)

El tercer lado interior es,

(...) la voz que nos exhorta a curar los viejos agravios; es la capacidad para escuchar al otro lado y demostrar empatía; es el impulso de respetar las necesidades humanas básicas de todas las personas.

El tercer lado interior valora instintivamente la vida y aborrece la violencia. (Ury, 2000, p.46)

Este enfoque tiene dos puntos de partida interesantes. El primero, existe una nueva responsabilidad compartida sobre los conflictos. La segunda, la perspectiva de una estrategia de gestión del conflicto cooperativa. Señala como un gran recurso “las relaciones sociales”.

Para efectos de esta investigación, se considera a los afuera como la comunidad ciudadana en general, usuaria de la política pública, observadora del devenir sociopolítico. Los de adentro corresponden con las comunidades de organizaciones comunales, sociales- civil organizada, sindicatos, etc. Aquellas organizaciones que no forman parte del régimen democrático estricto: poderes del Estado, institucionalidad pública, y partidos políticos.

De manera que, en esta investigación se plantea el tercer lado como aquellas organizaciones de sociedad civil o ciudadanía que rodean al régimen político democrático formal; que circundan la formulación, ejecución o evaluación de la política pública, interesados en incidir en la gestión pública.

Interesa investigar el tercer lado, ya que, teóricamente el tercer lado podría establecer prácticas cooperativas en la gestión de la política pública. También, puede evitar la fuerza destructiva de los extremos y la polarización, a partir de la prevención, resolución o contención del conflicto.

Cuadro 1
Roles del Tercer Lado

Prevención	Proveedor (necesidades frustradas)
	Maestro (Habilidades Pobres)
	Constructor de puentes (relaciones débiles)
Resolver	Mediador (intereses conflictivos)
	Arbitro (derechos en disputa)
	Equilibrador (poder desigual)
	Curador (relaciones dañadas)
Contener	Testigo (ninguna atención)
	Juez de campo (ninguna limitación)
	Guardián de paz (ninguna protección)

Fuente: Elaboración propia con base en Ury, 2000.

El tercer lado podría incidir en hacer co-democracia “Co-democracia significaría la práctica de la democracia a través de la creación de consenso y la cooperación, en reemplazo del combate destructivo” (Ury, 2000: 213)

Recuentos de convocatorias a diálogo social: primeros análisis de la Base de Datos del PEN

A continuación, se realiza un recuento de convocatorias a participación ciudadana de tipo dialógica desde 1990 hasta el 2024.

El análisis se realiza en 4 periodos, el primero: entre 1990 y el 2002 siendo el punto de cierre del siglo XX y el inicio del siglo XXI; el segundo: entre 2002- 2014 siendo el periodo en el que continúa el bipartidista con el que cierra el siglo XX; el tercero: entre 2014- 2022 cuando se rompe el bipartidismo, y el cuarto: entre el 2022- 2024, siendo el periodo actual, y en el que se confirma la ruptura total del bipartidismo del siglo XX, además de un mayor desalineamiento y fragmentación político partidaria, y liderazgos personalistas.

Como se podrá notar, el recuento tuvo un énfasis en el registro de las convocatorias a eventos de diálogo social y convocatorias desde el tercer lado. Esto debido a que resultan ser las convocatorias más innovadoras para el sistema política, ya que no cuentan con normativa que las exija o las administre, sino que depende de la capacidad político- democrática de los actores y del régimen en su conjunto.

En términos generales, desde 1990 hasta el 2024 se identificaron 59 convocatorias a participación ciudadana de tipo dialógica, de los cuales 38 son eventos de diálogo social, 7 convocatorias del tercer lado, y 14 corresponden con otro tipo de ejercicio de conversación política o participación ciudadana: jurídicamente establecida, por criterio experto, o comisión especial mixta.

Es importante indicar que este recuento no pretende ser totalmente exhaustivo, podría ser que hayan quedado fuera convocatorias a diálogo social que deban ser incluidas posterior a la presentación de este documento.

1990- 2002

En Costa Rica, entre 1990 y el 2002 se identificaron 6 convocatorias a participación ciudadana de tipo dialógica en los siguientes temas:

Cuadro 2

Convocatorias a participación ciudadana de tipo dialógica 1990- 2002

Tema	Cantidad de convocatorias
Reforma del Estado	2 convocatorias
Reforma fiscal	1 convocatoria
Energía	1 convocatoria
Reforma Laboral	1 convocatoria
Conservación ambiental	1 convocatoria
Conflicto de interés público	1 convocatoria
Total	7 convocatorias

Fuente: Elaboración propia con base en la Base de Datos de Evento de Diálogo PEN 2023.

Del cuadro anterior interesa destacar 1 convocatoria a Comisión por criterio experto (CORAC II), 5 eventos de diálogo social (Foro Un acuerdo Nacional Razonable, la Concertación Nacional, Conflicto Combo ICE, Ley de Protección al Trabajador, SINAC- CAHUITA), y 1 comisión mixta (Energía).

Las CORAC consistieron en comisiones orientadas a modernización y reforma del Estado en Costa Rica, las cuales se desarrollan en el sistema de partidos bipartidista, en el contexto de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural.

Con respecto a eventos de diálogo social se identifican 5 eventos que en efecto cumplen con las características de eventos de diálogo social, es decir,

Conversaciones de naturaleza política entre representantes de instituciones públicas y ciudadanía organizada, que transcurren en instancias formalmente institucionalizadas o ad hoc, acotadas en el tiempo, cuya estructuración depende ya sea de normativa establecida para el funcionamiento de las instancias formales y la gestión de sus resultados, o de la capacidad política de las partes convocadas pues no existen indicaciones legales acerca de cómo debe ser gestionadas, así como tampoco acerca del alcance de sus resultados.” (PEN, 2023)

El primero, en 1994 con el tema de reforma fiscal con el “Foro: Un acuerdo nacional razonable”, el cual corresponde con la primera experiencia en eventos de diálogo social en Costa Rica, y que resulta muy interesante porque saca de las esferas de la democracia representativa la discusión del tema fiscal.

El segundo evento dialogo social, en el año 1998 con el tema de reforma del Estado, es el proceso de Concertación Nacional, una de las mayores convocatorias para dialogar y procurar llegar a acuerdos de política pública en la historia del país.

Producto del proceso de Concertación Nacional, como otro evento por destacar, es la creación de la Ley de Protección al Trabajador.

El cuarto evento que se quisiera destacar es en el tema de energía, el cual corresponde con el conflicto de interés público conocido como COMBO ICE, que decantó en una comisión mixta en el tema de energía.

2002- 2014

El periodo 2002-2014 corresponde con el inicio político del siglo XXI, el cual mantiene una de las características del cierre del siglo pasado, Costa Rica tiene un sistema de partidos de tipo bipartidista. Por un lado, el partido histórico y más tradicional de Costa Rica el partido Liberación Nacional, y por el otro, el partido Unidad Social Cristiana coalición que se creó en el marco de la crisis de los años ochenta en procura de mayor gobernabilidad para el país.

En este periodo se identifican 15 convocatorias a participación ciudadana distribuidas de la siguiente manera en los siguientes temas.

Cuadro 3

Convocatorias a participación ciudadana tipo dialógica 2002-2014

Tema	Cantidad de convocatorias
Reforma del Estado	6 convocatorias
Gasto público	2 convocatorias
Reforma Fiscal	1 convocatoria
CCSS	2 convocatorias
Mar	2 convocatoria
Tratado de Libre Comercio	1 convocatoria
Consultivo	1 convocatoria
Total	15 convocatorias

Fuente: Elaboración propia con base en la Base de Datos de Evento de Diálogo PEN 2023.

En este periodo hubo 1 convocatoria vía Comisión Mixta (Fiscal); 6 convocatorias de tipo Criterio Experto (gasto público, reforma del Estado, CCSS); 3 convocatorias tipo eventos de diálogo social (mar), se destaca la primera convocatoria al Consejo Económico y Social; 5 convocatorias desde el tercer lado.

Interesa destacar que en el periodo 1990- 2002 se identifican 5 experiencias de eventos de diálogo social, mientras que en el periodo 2002- 2014 sólo se identifican 3 convocatorias a eventos de diálogo social. De manera que en este periodo se prioriza un trabajo intramuros institucional (jurídicamente establecida, comisión especial mixta, por criterio experto), pero surgieron 5 convocatorias del tercer lado.

Del cuadro anterior interesa destacar los siguientes elementos:

- El tema fiscal fue abordado a lo interno de la Asamblea Legislativa bajo la figura de una Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal.
- El tema del gasto público es abordado desde el Poder Ejecutivo utilizando la figura de Comisión por Criterio Experto, convocando en dos ocasiones un grupo de ex Ministros de Hacienda.
- Con respecto a la reforma del Estado, el Poder Ejecutivo utilizó la figura de grupo de expertos mediante el nombramiento de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática.
- Por otro lado, en este periodo se incluyó el tema de la CCSS. Se registra la convocatoria en el periodo 2002-2006 la Comisión Presidencial Investigadora CCSS. Más adelante, en el periodo 2010-2014 se vuelve a utilizar la figura de criterio expertos para la realización del Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS (2011)
- En la dimensión ambiental, se pueden identificar al menos 2 convocatorias, estas son: Estrategia Nacional Marina y Política Nacional de Mar. Estas convocatorias son importantes de analizar porque constituyen 2 experiencias que corresponden con la definición de eventos de diálogo social que se establece en este informe.
- A estas dos experiencias, hay que sumar una tercera siendo la convocatoria el Consejo Consultivo Económico y Social, órgano consultivo adscrito al Poder Ejecutivo.
- Paralelo a los esfuerzos institucionales intramuros para la reforma o modernización del Estado, y los eventos de diálogo social, se registran otras convocatorias fuera de la institucionalidad pública, denominadas convocatorias del tercer lado. Estas convocatorias son las siguientes:

- Tercera República (Cadexco, ANEP, CTRN y otros)
 - Crisol (ANEP) Costa Rica inclusiva
 - PNUD-Flacso Desafíos de la Democracia
 - 10 medidas frente a la crisis (UPANacional, Fecon, ANEP, y otros)
 - Vía Costarricense
- Estas convocatorias del tercer lado resultan muy interesantes y se diferencian de los eventos de diálogo social, también indicados en este documento, en el sentido de que la convocatoria no viene de la institucionalidad del poder ejecutivo o legislativo, ni su participación es necesaria para que ocurran los espacios de diálogo. El análisis de estas iniciativas y sus alcances institucionales serán abordadas más adelante en este documento.
 - Para el periodo 2006- 2010 interesa destacar los intercambios sociopolíticos entre la institucionalidad y otras organizaciones sociales que giraron en torno a las posiciones a favor y en contra al TLC.
 - En este contexto, se crearon figuras espontáneas de participación, como por ejemplo las “casas ciudadanas”. Las conversaciones políticas eran cotidianas, en todos los niveles, escalas o sectores sociales, así como también muy intensas y polarizadas entre el sí y el no.
 - Para resolver la discusión nacional al respecto del TLC se debió utilizar, por primera vez, el instituto del referéndum. El resultado del referéndum fue sumamente ajustado, con una diferencia de 48 844 votos, saliendo ganadora la opción del

(...) “SÍ”, la cual alcanzó un total de 805.658 (ochocientos cinco mil seiscientos cincuenta y ocho), en relación con la cantidad de 756.814 (setecientos cincuenta y seis mil ochocientos catorce) que alcanzó la opción del “NO” (N.º 2944-E-2007. Tribunal Supremo de Elecciones. <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2944-e-2007.htm>)
 - Por otro lado, con respecto al tema de energía y telecomunicaciones, este tema es abordado en el marco del TLC. Fue en el marco de este tratado internacional que se logró abrir el mercado de telecomunicaciones, cuyo monopolio fue fuertemente defendido en el marco del conflicto Combo ICE del periodo de análisis anterior a este.

- Importante indicar que, si bien durante el periodo 2002- 2014, no se registran convocatorias por razones de conflictos de interés público, sí hubo acciones colectivas o protestas sociales importantes tales como las lideradas por el Movimiento Cívico Nacional en el 2004 que exigieron espacios de diálogo social.

2014-2022

Este periodo resulta relevante porque constituye un parteaguas con respecto al sistema de partidos políticos en Costa Rica. En el año 2014 se rompe el bipartidismo, siendo que resultó ganador el Partido Acción Ciudadana. Además, por primera vez se debe utilizar la instancia de la “segunda ronda” ya que ninguno de los partidos logró alcanzar al menos el 40% de las votaciones del padrón electoral. En esta oportunidad la segunda ronda se disputó entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Acción Ciudadana.

El uso de la instancia de la “segunda ronda” se volverá a utilizar en las siguientes elecciones. Para el año 2018, la disputa fue entre el Partido Acción Ciudadana y el Partido Restauración Nacional. Estas elecciones (2018-2020) son relevantes al menos en 4 aspectos:

- El primero, continúa liderando el Partido Acción Ciudadana.
- El segundo, por primera vez en la historia reciente en Costa Rica, el Partido Liberación Nacional queda fuera de las elecciones como favorito para gobernar.
- Por primera vez, al menos desde 1953, participa con opciones de gobernar un partido político con expresas orientaciones religiosas.
- El cuarto, surge la figura de participación espontánea del grupo Coalición Ciudadana.

En ese contexto, en este periodo se identifican las siguientes convocatorias a participación ciudadana, en los siguientes temas.

Cuadro 4

Convocatorias a participación ciudadana de tipo dialógica 2014-2022

Tema	Cantidad de convocatorias
Pesca Camarón	1 convocatoria
Conservación ambiental	4 convocatorias
Cambio Climático	4 convocatorias
Mar	1 convocatoria
Indígena	2 convocatorias
Energía	6 convocatorias
Ordenamiento territorial	2 convocatorias
Transporte	1 convocatoria
Educación	1 convocatoria
CCSS	1 convocatoria
Partidos Políticos	1 convocatoria
Consultivo	4 convocatorias
Conflicto de interés público	3 convocatorias
Total	32 convocatorias

Fuente: Elaboración propia con base en la Base de Datos de Evento de Diálogo PEN 2023.

En términos generales se identifican 30 convocatorias a diálogo social, estas son:

- 1 Diálogo acerca del aprovechamiento del camarón,
- 1 Agenda Sectorial del Mar,
- 1 CCSS: Mesa de diálogo de los sectores sociales para la sostenibilidad del Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social,
- 4 conservación ambiental: Sitios de importancia para la conservación: Pacífico Sur, Caribe Sur, Barrada del Colorado; ampliación de la Isla del Coco,
- 4 cambio climático: NDCs, Mesas de diálogo climático en el sector financiero, Consejos Consultivos,

- 2 ordenamiento territorial: Política Nacional de Habitat 2020-2040: ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, Nuevo reglamento de SETENA,
- 1 indígena: ACOSA-Consejo Cultura Boruca- Mesa Moren Quitá,
- 1 educación: la escuela de la Carpio,
- 6 energía: Séptimo Plan de Energía, Consideración de intereses de comunidades en proyectos de energía, Reglamento para GLP, Biocombustible, Fortalecimiento del CENCE, Uso de la energía geotérmica,
- 1 transporte con el proceso de sectorización,
- 5 espacios consultivos: 2 convocatorias al Consejo Económico y Social, Diálogos Territoriales, la Costa Rica Escucha, Propone y Dialogo. También, se destaca la consulta indígena.
- Por conflictos de interés público se destacan 2 convocatorias: Minería Artesanal – Abangares, Convocatoria a Diálogo Nacional Poder Ejecutivo- Legislativo-PEN, Convocatoria a Diálogo Nacional Poder Ejecutivo- Legislativo-Diálogo Multisectorial,
- De este proceso se puede identificar 1 convocatoria desde el tercer lado: Convocatoria a Diálogo Nacional -Asamblea Trabajadores Banco Popular- Foro Multisectorial de Diálogo Nacional.
- Además, ocurre una segunda convocatoria desde el tercer lado: Acuerdo Nacional entre los partidos políticos con representación legislativa 2014-2018.

Una lectura del cuadro anterior destaca los siguientes aspectos:

- Es el periodo en que más convocatorias a participación ciudadana se han registrado.
- Se identifican 5 convocatorias calificadas como consultivas, dentro de estas 2 relacionadas con el Consejo Consultivo Económico y Social. Las otras dos corresponden con Diálogos Territoriales, y la estrategia Costa Rica escucha, propone y dialogo, y la consulta indígena.
- Se identifica una importante convocatoria en temas relacionados con ambiente: pesca de camarón, mar, conservación ambiental, cambio climático. Llama la atención que el tema marino está en la agenda desde el 2008. En este periodo se registra el proceso de Ampliación de la Isla del Coco.

- Con respecto al cambio climático se crean 2 consejos consultivos, uno ciudadano y otro científico. En esta temática se incluye el tema de finanzas y cambio climático, así como el proceso de levantamiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas conocidas como NDC.
- Se registra por primera vez, desde 1990, convocatorias acerca del ordenamiento territorial. Al respecto se identifica la política de Política Nacional de Habitat 2020-2040: ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, así como reformas al reglamento de SETENA.
- En esta línea se registra el proyecto de modernización del transporte público conocido como sectorización.
- Se destaca la convocatoria para el diálogo alrededor de la escuela para La Carpio.
- Se realiza la Consulta Indígena. Con respecto a esta población también se identifica una mesa de diálogo entre el SINAC y la población Boruca acerca del uso del caracol Múrice.
- Vuelve formalmente el tema de energía como tema relevante, al menos 6 convocatorias.
- Desaparecen convocatorias en los temas de reforma del Estado, gasto público y reforma fiscal. Sin embargo, es importante destacar que en el periodo 2018- 2022 se logró aprobar la Ley Marco de Empleo Público y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. De manera que, si bien no hubo convocatorias para la participación ciudadana, sí hubo un esfuerzo intrainstitucional para alcanzar un texto legislativo que lograra alcanzar la mayoría de los votos de las personas diputadas del periodo.
- Se destaca el uso del diálogo para des escalar conflictos de interés público. Se identifica 1 convocatoria alrededor del tema de minería en Abangares, 2 convocatorias de parte del Poder Ejecutivo y Legislativo, materializándose la segunda conocida como Convocatoria a Diálogo Nacional Poder Ejecutivo- Legislativo-Diálogo Multisectorial.
- En el mismo contexto de escala de conflictos de interés público en el que el poder ejecutivo y legislativo convoca el Diálogo Multisectorial, también se convocó el Diálogo Nacional -Asamblea Trabajadores Banco Popular- Foro Multisectorial de Diálogo Nacional. El cual se hace permanente mediante la Mesa Nacional de Diálogo Social y

Productivo, este último corresponde con una convocatoria del tercer lado, eventos de interés para este estudio.

- Una segunda convocatoria del tercer lado que se identifica fue el proceso llamado: Acuerdo Nacional entre los partidos políticos con representación legislativa 2014-2018.
- En términos generales para este periodo se pueden identificar 30 convocatorias para eventos de diálogo social, destacando 2 para atender y desescalar un conflicto de interés público, y 2 eventos de convocatoria del tercer lado.
- Importante destacar que en este periodo se puede identificar un proceso orientado a crear una política nacional de Gobierno Abierto. También esfuerzos por diseñar un protocolo de diálogo social.

El interés por crear un protocolo de diálogo social resulta de especial relevancia. Este es el primer esfuerzo desde la institucionalidad pública para atender la debilidad relacionada con definir la manera en que se vinculan los espacios de diálogo social con la institucionalidad, es decir, cómo agregar la participación a las lógicas de la democracia representativa.

2022-2024

Este periodo inició con 3 elementos importantes por destacar:

- Se vuelve a utilizar la segunda ronda, y aunque Liberación Nacional reaparece entre los favoritos para gobernar, pierde la elección.
- La elección es ganada por un partido político recién creado (Partido Progreso Social Democrático) y con una figura política poco conocida (Rodrigo Chaves Robles), salvo por haber servido como ministro de hacienda durante algunos meses en el gobierno Alvarado Quesada.
- El Partido Acción Ciudadana, pese existir desde el año 2000, haber roto el bipartidismo, y gobernado durante 2 ocasiones seguidas, no logró ningún escaño en la Asamblea Legislativa. A la fecha, tampoco cuenta con alcaldías a su cargo.

Con respecto al uso y ejercicio de la participación ciudadana de tipo dialógica, desde 1990 hasta el 2022 las convocatorias se han mantenido. Para el periodo 1990- 2002 se identificaron 5 eventos de diálogo social; 1 correspondió con un espacio para des escalar un conflicto de interés público.

En el periodo 2002- 2014 se identifican 3 convocatorias eventos de diálogo social, y 5 convocatorias del tercer lado. Esto sin contar los espacios de diálogo en el marco del Movimiento Cívico Nacional, y los ejercicios espontáneos de diálogo y participación acerca de temas de interés público que se crearon en el marco de las discusiones del TLC.

Para el periodo 2014- 2022 se identificaron 30 convocatorias a eventos de diálogo social; 2 espacios utilizado para de escalar un conflicto de interés público. Además de 2 convocatorias del tercer lado.

Pese al interés sostenido durante 34 años por el diálogo social en Costa Rica, para el periodo 2020- 2024 se identifica una clara disminución a convocatoria a participación ciudadana.

Cuadro 5
Convocatorias a participación ciudadana de tipo dialógica 2020-2024

Tema	Cantidad de convocatorias
Estibadores de Limón	1 convocatoria
Agenda Viva	1 convocatoria
Total	3 convocatorias

Fuente: Elaboración propia con base en la Base de Datos de Evento de Diálogo PEN 2023.

De manera que se registra 1 convocatoria a eventos de diálogo social: Ex Estibadores de Limón. Además, se registran 2 convocatoria desde el tercer lado, desde el proceso denominado Agenda Viva, y el Foro de Mujeres.

Hallazgos del Recuento

La apertura a espacios de participación ciudadana se abre en medio de un contexto de desencantamiento con la política y con la clase política, que se refleja por ejemplo en el alto grado de abstencionismo.

A pesar de este contexto sociopolítico, el recuento muestra un Estado abierto a la participación ciudadana de tipo dialógica, y una vocación democrática de parte de los actores de la democracia representativa por abrir espacios hacia una democracia más participativa.

También muestra una ciudadanía dispuesta a dialogar, que responde a convocatorias, y con interés y capacidad para también realizar convocatorias, tales como las que se registran bajo el concepto del tercer lado.

Esta disposición al diálogo expresa la consideración entre sí como actores políticos legítimos para el diálogo, lo que confirma la vocación democrática de los actores.

No obstante, pese a la disposición de todas las partes a dialogar, estos espacios mostraron algunas limitaciones, interesa destacar dos. La primera, en la escala institucional, en el sentido del diseño del espacio y principalmente la vinculación entre los acuerdos alcanzados y su acatamiento institucional. El segundo, la capacidad de los actores para construir sus propios intereses de cara a los espacios de negociación. Ambas limitaciones provocan preguntas tales como, ¿esos espacios cómo fueron visualizados por los actores?, ¿con qué expectativa llegaron los actores?

Las preguntas anteriores son importantes ya que podrían dar luces acerca del alcance que ha tenido el uso del diálogo social en Costa Rica, por ejemplo, ¿qué alcance ha tenido el uso del diálogo para la formulación de política pública, la ejecución, evaluación o control?

Al respecto, del recuento se puede indicar que sí se han abiertos espacios para atender temas importantes en la dimensión de la formulación de política pública. Al respecto, llama la atención que la apertura a eventos de diálogo social inició con temas sumamente relevantes tal cual son el tema de política fiscal con el Foro un Acuerdo Nacional Razonable en 1994, y más adelante, con el tema de Reforma del Estado con el Foro de Concertación Nacional en 1998.

En la dimensión de la ejecución de la política pública, el recuento muestra menos registros porque hubo un énfasis en la recolección de eventos en las categorías de eventos de diálogo social y convocatorias desde el tercer lado, pero como se reseña en la Auditoría Ciudadana (2001), citado en este documento, sí se identifican espacios jurídicamente establecidos más orientados al tema de ejecución, los cuales, sin embargo, se confunden con una ampliación para la oferta de los servicios.

Por el lado de la evaluación o control, el recuento no necesariamente lo reseña, aunque este documento sí. A partir de los documentos del PEN se pueden identificar las instancias institucionales creadas para esos efectos tales como la Defensoría de los Habitantes o audiencias frente a la ARESEP, aunque también con alcances limitados.

En el recuento se reseña otro tipo de uso del diálogo social: atención de conflictos de interés público. En ese sentido, se identifica que el diálogo social sí ha sido utilizado para estos efectos en varias oportunidades a lo largo del periodo de análisis: Combo ICE (2000), Movimiento Cívico Nacional (2004), Diálogo Multisectorial (2021), entre otros. El uso del diálogo para la atención de conflictos de interés público logró que se desescalara el conflicto y con ello contener la fuerza destructiva del conflicto, y permitió que la discusión de las temáticas volviese a tomar los canales institucionales. No obstante, otras investigaciones (Jirón Beirute, 2008 y 2021) han documentado que se han quedado postergados los intereses que dieron origen a las demandas del conflicto. La postergación de la atención de los intereses resulta un riesgo latente alto para la democracia en Costa Rica.

Existe otro tipo de diálogo social que el recuento no reseña pero que sí es importante mencionar tal cual es el diálogo social en el marco del espacio laboral: el enfoque tripartito de la OIT. Este tipo de diálogo ha sido muy utilizado con Costa Rica con logros importantes, por ejemplo, en el Consejo Superior de Trabajo. También, fue el enfoque de partida para el Foro de Concertación Nacional, proceso a partir del cual se crea la Ley de Protección al Trabajador.

La apertura a espacios de participación ciudadana de tipo dialógico inició en contextos del bipartidismo. Aunque, como se reseña en el recuento, la convocatoria a estos espacios continuó posterior al rompimiento del esquema bipartidista, siendo en el periodo inmediatamente posterior cuando se registró la mayor convocatoria al diálogo social. La agenda de conversación política se fue ampliando desde el 1990 hasta el 2022, siendo el tema ambiente uno de los más relevantes.

Pese a la alta convocatoria en variedad de temas, y a la apertura del sistema político para atender temas relevantes como con los que se iniciaron las convocatorias a diálogo, específicamente la reforma fiscal y la reforma del Estado, estos fueron resueltos 24 años después a lo interno de la institucionalidad partidaria, es decir, la Asamblea Legislativa: Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley N° 9635), y la Ley Marco de Empleo Público (Ley No.10159)

A partir del 2022, la agenda institucional es prioritariamente macroeconómica, por lo que la atención de las otras dimensiones del desarrollo humano sostenible está siendo postergadas.

Por otro parte, es en el periodo en el que se constata el mayor desalinamiento y fragmentación político-partidaria, polarización y personalismo político, cuando se reducen más significativamente las convocatorias a cualquier tipo de participación ciudadana dialógica, principalmente desde el Poder Ejecutivo, pero también desde la sociedad civil organizada.

Acerca de la participación desde el tercer lado

En el marco del recuento de convocatorias a la participación ciudadana en Costa Rica, desde 1990 hasta el 2024, y a la reducción muy significativa de las convocatorias principalmente desde el Poder Ejecutivo, surge la pregunta, ¿está activo el tercer lado en Costa Rica?

En esta sección se retomarán dos experiencias de convocatorias del tercer lado: Mesa Nacional de Diálogo Social y Productivo, y Agenda Viva, como primeras aproximaciones a estos espacios.

El análisis del funcionamiento del tercer lado se realizará en el nivel de comprensión de conformación y operación del foro. En este nivel se consulta acerca de antecedentes, representatividad, generatividad, transmisión, estructura, y recursos.

Cuadro 6

¿Cómo operan las instancias del Tercer Lado?

Antecedentes:	Representatividad:	Generatividad
¿Cómo surge?	¿Cuáles fueron las instancias invitadas?	¿Quién dice qué va a producir este diálogo?
¿Para qué encontrarse?	¿A quiénes han movilizado para participar en la conversación?	¿Cómo toma forma el diálogo?
¿Quién o cómo se formuló “el por qué” del foro?	¿Cuál fue la lógica de selección?	
¿Cómo se construyó las condiciones para que diálogo ocurriera?	¿Cuál es la lógica de representatividad?	
¿Cómo construyó la legitimidad?	¿Cuál o cómo es la relación con la institucionalidad del régimen político democrático?	
Transmisión:	Estructura:	Recursos:
¿Cuál es el camino preestablecido para llegar a la institucionalidad?	Roles Agenda Toma de decisiones	¿Cuentan con terceros facilitadores?
¿En qué nivel se va a recibir?		

Fuente: Elaboración propia.

Mesa Nacional de Diálogo Social y Productivo

- **Antecedentes:** Inicialmente surge como el Foro Multisectorial de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal con la intención de servir de puente y diálogo frente a la escalada de los acontecimientos del segundo semestre del 2020: pandemia por Covid- 19, y la crisis fiscal. Además, en el contexto de los bloqueos en las vías públicas por parte del Movimiento Rescate Nacional. Luego pasa a convertirse en una instancia permanente bajo la figura de la Mesa Nacional de Diálogo Social y Productivo.

- **Representatividad:** La Mesa está constituida por sectores productivos y sociales tales como cooperativo, sindical, artesanal, independientes, colegios profesionales, comunales, productivos, académicos, y religiosos. Cuenta con el respaldo de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y Desarrollo Comunal. Se participa como representantes de los sectores, aunque también existen otras participaciones de tipo consultivo o técnico. Las decisiones se toman a partir de un proceso de deliberación hasta alcanzar el consenso.
- **Generatividad:** Representa una alternativa de diálogo heterodoxa, busca exponer temas y puntos de vista alternativos a los discursos de las corrientes dominantes. Para ello, se reúnen en mesas de trabajo las cuales cuentan con insumos técnicos de partida, exposición de personas expertas y espacios de diálogo abierto. Trabajan sobre 4 ejes: producción nacional, educación, seguridad social, seguridad ciudadana. Los sectores participantes pueden participar exclusivamente de algún tema de interés. También puede hacerlo en todos los espacios, o de manera paralela en coordinación con la coordinación técnica. Esta estrategia espera que todas representaciones cuenten con las condiciones par participar.
- **Transmisión:** La producción de cada mesa de trabajo varía y tiene distintos alcances. Por ejemplo, en el caso de la mesa de educación esta instancia logró producir el documento Pacto Nacional por la Educación (2023). Este documento buscaba que la Asamblea Legislativa le apoyara mediante una moción de respaldo y crear un mecanismo de enlace para poder acompañar las discusiones en la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa. El documento pretendía ser una hoja de ruta, con propuestas concretas para “transformar la crisis en oportunidad”. Otro ejemplo podría ser desde la mesa de seguridad social, en el que se han desarrollado talleres de trabajo que concluirán con documentos de trabajo para elaborar, por ejemplo, proyectos de ley que viabilice el pago la deuda que mantiene con la CCSS el Estado costarricense. Actualmente está apoyando un proceso de generación de política para el sector agrícola. Estos documentos serán presentados a partidos políticos buscando incidir en la oferta programática. También utilizan los recursos de foros, marchas, talleres con participación de funcionarios públicos para mantener comunicación con la institucionalidad pública.

- Estructura: Secretaría técnica, y grupo de apoyo para la coordinación.
- Recursos: Las mesas de seguridad social, y política fiscal cuentan con el respaldo de Fundación Friedrich Ebert para temas logísticos y de respaldo técnico mediante la contratación de un coordinar técnico para estas mesas.

Agenda Viva

- Antecedentes: Se convocó en atención de la percepción de que existe un vacío de parte de los partidos políticos para producir propuestas, y acciones programáticas.
- Representatividad: Constituye un foro abierto a la participación de cualquier persona interesada en participación de estos procesos de diálogo.
- Generatividad: El proceso de diálogo inició con mesas de diálogo por temas, los cuales fueron elegidos a partir de información del Programa Estado de la Nación. Luego el proceso avanzó hacia una etapa denominada “intermesas”. En este espacio se abrió para dar la oportunidad de participar de otras mesas temáticas distintas a las que se había participado al inicio, esto para conocer, discutir, aportar o cuestionar las ideas planteadas. Posteriormente, los planteamientos de las mesas serían realimentadas mediante el criterio experto. El proceso avanzó hacia el desarrollo, descrito como una “mediación pedagógica” en la que se convocarían 3 talleres para concluir con 200 proyectos y 9 llamados.
- Trasmisión: Se describe como colectivo, cuyo objetivo es construir una agenda de acuerdos mínimos orientada a construir una agenda que pueda ser asumida por partidos políticos. También se plantean la oportunidad de crear coaliciones nacionales que impulsen esta agenda.
- Estructura: Cuenta con tres figuras: un grupo de enlace, conformado por 5 personas, que funge como coordinación. La figura de la coordinación de mesas, y la asamblea del colectivo.
- Recursos: Cuenta con el respaldo de la Fundación Friedrich Ebert para efectos logísticos y contratación de consultorías técnicas.

Tanto Agenda Viva como la Mesa, se proponen influenciar en las agendas de los partidos políticos.

Agenda Viva espera influir también en la conformación de coaliciones de frente al multipartidismo y alto fraccionamiento dentro de la Asamblea Legislativa.

Por su parte la Mesa, también acompaña a otros sectores en sus propios procesos de agenda sectorial o generación de política pública. Al respecto se podría explorar si ha jugado o está jugando otros roles propuestos por la teoría del tercer lado.

Por ejemplo, la Mesa Nacional de Diálogo Social y Productiva podría estar jugando un algún rol en el acompañamiento que ha dado la Mesa a la representación estudiantil de las universidades públicas en la Comisión de Enlace en la negociación del Fondo Especial de la Educación Superior; a las personas trabajadoras ex estibadores de Limón en el proceso de negociación por el pago de las indemnizaciones; o con el Pacto por la Educación.

Reflexiones acerca del tercer lado

En términos generales, el tercer lado está orientado hacia la construcción programática, lo cual constituye un avance significativo en la calidad de la

participación de la sociedad civil organizada en los eventos de diálogo social. Según Jirón Beirute (2008) en el documento “La gestión del conflicto Combo ICE”, las organizaciones de la sociedad civil mostraban una alta disposición para dialogar, pero sin capacidad para identificar sus propios intereses. Así lo señala,

Pese a la disposición para dialogar, el alcance del diálogo fue limitado tanto desde el diseño como desde la participación de las partes involucradas. No se identifica agenda programática o la identificación de intereses para negociar más allá de la salida negociada. El alcance del futuro de las temáticas asociadas al proyecto de ley no fue analizado. (p.174)

Desde el análisis de las experiencias que se registran en este documento, se podría destacar que en términos del trabajo interno, pareciera que los sectores tienen capacidad de diálogo entre sí, se identifica que han logrado llevar a consensos sobre temas prioritarios, lo cual podría significar un avance con respecto a lo que Gutiérrez- Saxe y Vargas- Cullel (2008) señalaron a partir del Foro un Acuerdo Nacional Razonable en 1994,

A partir del mismo Foro, se puede señalar que hay que acompañar en su capacidad propositiva a ciertos sectores (p. 14) Así como en la legitimidad de las representaciones de las organizaciones o sectores en las negociaciones (p.23)

Se identifican innovaciones metodológicas, principalmente en la selección de la representatividad, así como en las estrategias para llegar a acuerdo desde el consenso.

Todo lo anterior, podrían ser aprendizajes acerca de experiencias vividas en otros eventos de diálogo anteriores. Según Jirón Beirute (2021) en el Diálogo Multisectorial se logró avanzar en cuanto a las metodologías para llegar a acuerdos,

Se rompe con las lógicas de representación por sector y su equiparación con 1 voto. En otras palabras, la representación y su legitimidad con respecto al peso en la decisión no pasa por el voto, sino por el consenso alrededor del interés.

Este elemento también podría significar otro avance con respecto a lo que Jirón Beirute (2021) también reseña en el documento para el PEN, en el sentido del poco aprendizaje entre un evento y otro.

Pese a que es posible identificar trayectoria en el uso del diálogo, no se identifica un proceso de acumulativo de aprendizaje entre un proceso y otro, todos los diálogos se plantean igual.

Pareciera que las iniciativas del tercer lado que acá se registran han logrado capitalizar sus experiencias.

Asimismo, se plantea más claramente la vinculación que esperan entre estos Foros y la institucionalidad pública.

Esto último punto es de la mayor relevancia ya que atiende uno de los principales retos que se plantearon en el informe de la Auditoría para el año 2000: la vinculación entre los foros de diálogo y la toma de decisión institucional. En la medida que los espacios de participación ciudadana visualicen mejor su vinculación con la institucionalidad, la oportunidad de incidencia desde fuera de los espacios de representatividad tradicional podría aumentar.

Por otro parte, de frente a la falta de interés por parte del poder ejecutivo actual para la formulación de agendas de política pública más allá de lo macroeconómico, el tercer lado se ha organizado, sin embargo, todavía no se identifican los alcances en la institucionalidad, la formulación, ejecución o evaluación de la política pública.

No obstante lo anterior, la proactividad de parte del tercer lado constituye un avance en la calidad de la participación, ya que según Gutiérrez Saxe y Vargas Cullel (2008) en el marco del proceso de la Concertación Nacional se podía identificar una sociedad civil dependiente de la iniciativa del Estado, práctica que actualmente muestra signos de cambio hacia una sociedad civil más independiente.

La Concertación Nacional “también evidencio las dificultades por las que atraviesa la relación entre la sociedad civil, todavía muy dependiente de la iniciativa del Estado, y una clase política no acostumbrada a moverse fuera de las arenas tradicionales, a dialogar con otros actores sociales, ni a manejar un amplio umbral de incertidumbre, como corresponde al régimen democrático de gobierno” (p.23)

En ese sentido, interesa destacar la práctica que está implementando la Mesa en acompañar a otros sectores en la promoción o defensa de sus propias agendas. Esto podría ser una oportunidad de fortalecimiento del tercer lado y fortalecer su ejercicio de asociación.

Al respecto, la Auditoría (2001) señaló en su informe del 2001 lo siguiente,

El nivel de participación de la población en las organizaciones de la sociedad civil es bajo, de acuerdo con el panel, pese a que la mayoría de las personas dice vivir en lugares donde éstas funcionan. Esto significa que la mayoría de las personas no ejerce el derecho de asociación, tal como lo establece la aspiración. (p. 306)

Por otro lado, con respecto a la capacidad de los partidos políticos para maniobrar fuera de las arenas tradicionales de la democracia representativa, surge la pregunta si a mayor capacidad de negociación interpartidaria aumenta la capacidad de abrir espacios para el diálogo social.

De manera que, según estas experiencias, el tercer lado presenta signos de aprendizajes desde experiencias previas, ha logrado avanzar en su propia construcción programática, avanzado en términos metodológicos de trabajo interno, presenta oportunidades para su propio fortalecimiento y buen ejercicio del derecho de asociación. También parece que está dando pasos hacia adelante en el sentido de no depender del Estado o ser más proactivo de cara a un poder ejecutivo lejano a la participación ciudadana.

Conclusiones

Habiendo realizado un recuento de las convocatorias a participación ciudadana realizadas en los últimos 34 años se evidencian al menos cinco hallazgos.

El primero, desde 1990 hasta la fecha sí se ha utilizado el diálogo social en el quehacer político costarricense, aunque a partir del 2022 se muestra un clara y significativa disminución, lo que persiste en el 2024 aun estando de frente a un nuevo periodo electoral.

El segundo, en cuanto a las convocatorias, y quiénes han convocado a diálogo social ha variado en el tiempo, lo que podría interpretarse como un rasgo positivo de la representatividad política costarricense en el sentido de que no pareciera que haya una concentración de poder en ningún sector, organización o Poder de la República. Salvo el tono confrontativo y deslegitimador del presidente actual con tendencias hacia la polarización y el personalismo, no se ha presentado otro sector con intención de apropiarse de la representatividad política ciudadana. Este rasgo de horizontalidad en el poder de cara a diálogos sociales es importante principalmente considerando que para el 2015, el PEN registró una baja importante en el

porcentaje de tolerancia política. Este dato pareciera que no ha impactado de manera determinante la atención de los sectores sociales a los espacios de diálogo, ya que en los periodos posteriores hubo un incremento importante en la convocatoria. Además, pese al bajo grado de tolerancia política, en las convocatorias a los diálogos sociales los participantes mostraron respeto a la condición de legitimidad de los otros miembros del espacio.

El tercero, los temas de las convocatorias también han variado en el tiempo. Llama la atención que el tema de reforma del Estado dejó de ser convocado por parte de los Poderes de la República, y pareciera que fue sustituido por el tema fiscal y de gasto público, aunque luego también se desconvocaron y estos volvieron a la esfera interna del diálogo entre los tres poderes de la República. Así quedó demostrado con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635, y la Ley Marco de Empleo Público No. 10159, siendo ambos temas con los que el régimen político costarricense abrió los espacios de participación ciudadana de tipo dialógica. En 1994 se convocó el Foro un Acuerdo Nacional Razonable, sacando de las paredes de la democracia representativa tradicional un tema tan relevante como lo es lo fiscal. Lo mismo ocurrió con la reforma del Estado, cuando en 1998 se convocó la experiencia de diálogo social más grande que ha habido en la historia de Costa Rica: la Concertación Nacional.

El tema acerca del rol del Estado, y los alcances de sus instituciones y políticas pareciera que ha sido propuesto desde el tercer lado.

Es importante señalar que, aunque el Poder Ejecutivo actual ha priorizado la agenda económica sobre cualquier otra, el tercer lado no ha dejado de plantear y priorizar para la discusión pública y colectiva diversas temáticas de interés. Lo que sí muestra es limitaciones para incidir en la institucionalidad.

El cuanto, las metodologías de diálogo. Estas también se han transformado en el tiempo. Los diferentes sectores han podido avanzar del formato tripartito hacia espacios de conversación más plurales. En el mismo sentido, avanzar de lógicas bajo el criterio de mayoría, y una representación equivale a 1 voto, hacia la construcción de consensos.

El quinto, los usos han sido diversos, tanto para la formulación de la política pública, como para su gestión. Es importante señalar que la institucionalidad pública hizo esfuerzos por abrir espacios de contacto, conversación y consulta con la ciudadanía en el ejercicio de la política pública. No obstante, estos espacios se confundieron como extensiones de la administración para la provisión de servicios, estas consultas no fueron respaldadas con recursos económicos, ni obtuvieron un rango de vinculantes o de acatamiento obligatorio. Podría ser este último punto, un tema pendiente por fortalecer en los alcances de la participación ciudadana en el ejercicio de la política pública.

Ahora bien, el uso del mecanismo de diálogo social para el ejercicio de la política pública ha exigido el desarrollo de mayores habilidades de negociación de parte de todos los sectores políticos, tanto en el diseño de los foros, como de su propia participación. Según el análisis que se presenta en este estudio a partir de dos convocatorias desde el tercer lado, pareciera que sí se muestran signos de aprendizaje y evolución.

Llama la atención que el diálogo social se ha utilizado con éxito para deescalar conflictos de interés público, lo que habla muy bien de la vocación democrática de los actores, buscando una salida no violenta del conflicto.

En ese sentido, se mira con preocupación que la representatividad actual muestra desmovilización y haya tenido que priorizar el espacio judicial para la gestión de sus demandas y conflictos. Por un lado, es una buena noticia en el sentido que la ciudadanía continúa confiando en las instituciones. No obstante, este uso excesivo de la judicialización de los conflictos le agrega mayor presión a instituciones, que ya de por sí mostraban signos de complicaciones operativas.

Se mira con preocupación porque esto podría ser una señal de la sensación de “sin salida”, la reducción a cero de las opciones para resolver los conflictos vía negociación política entre sujetos legítimos. La sesión de “sin salida” es el paso que permite el uso de la violencia: “no había más opciones”.

A manera de síntesis, la institucionalidad pública costarricense, pese a la limitación de recursos, y las actuales narrativas que buscan desprestigiarlas pareciera que todavía cuentan con la confianza de la ciudadanía.

Costa Rica se enfrenta al reto de volver a establecer la negociación política, y uso del diálogo social, como el espacio y estrategia para la gestión de los conflictos de interés público. Ello implica mejorar sus propios mecanismos institucionales para hacerlo, las habilidades de los sectores políticos, esto para evitar la postergación de la satisfacción de los intereses, uno de los principales riesgos democráticos.

Perder el espacio de negociación política, en el marco de las fuertes presiones de debilitamiento estructural que tiene la institucionalidad, podría significar un aumento en la disminución de la tolerancia política, y con ello perder la vocación democrática de los actores, dando pie al uso de la violencia como estrategia de gestión de lo público.

Dichosamente, todavía el país cuenta con un tercer lado comprometido con la democracia. Fortalecer esta instancia puede ser una oportunidad para evitar la postergación de intereses y sobre todo la escala destructiva del conflicto.

Bibliografía

Estado de la Nación 2024 / Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación --
Datos electrónicos. -San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024

Estado de la Nación 2020 / Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación --
Datos electrónicos. -San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020

Estado de la Nación 2015 / Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación --
Datos electrónicos. -San José, C.R. : CONARE - PEN, 2015

Estado de la Nación 2010 / Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación --
Datos electrónicos. -San José, C.R. : CONARE - PEN, 2010

Estado de la Nación 2005 / Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación --
Datos electrónicos. -San José, C.R. : CONARE - PEN, 2005

Estado de la Nación 2000 / Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación --
Datos electrónicos. -San José, C.R. : CONARE - PEN, 2000

Estado de la Nación (2025) Base de datos en convocatorias a participación ciudadana.

Gutiérrez- Saxe, M y Vargas- Cullell J (1998). De la esperanza al malestar ciudadano y la
desconfianza. Selección de textos de los Informes Estado de la Nación y de la Región
Centroamericana, y documentos de los autores para valorar procesos nacionales de
concertación. Society for Advancement of Socio-Economics. SASE

Jirón- Beirute, N. (2000) La Gestión del Conflicto Combo ICE. TFG-Universidad de Costa Rica.

Jirón-Beirute, N (2021) Experiencias de diálogo como estrategia de gestión de conflictos de
interés público en Costa Rica: aproximaciones de análisis. Programa Estado de la
Nación.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001) Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica. San José, Costa Rica.

Ury, W (2000) Alcanzar la paz: diez caminos para resolver los conflictos en la casa, el trabajo y el mundo. Paidós.

Anexos

Entrevistas

- Marco Vinicio Zamora- FES
- Alison Quintanilla- Secretaria Técnica de la Mesa Nacional de Diálogo Social y Productiva.
- Henry Mora- Consultor – Coordinador de la Mesa Nacional de Diálogo Social y Productiva.
- José Pacheco- Consultor- Mesa de Seguridad Social y Mesa Fiscal de la Mesa Nacional de Diálogo Social y Productiva.
- Emilio Arias- Coordinador Agenda Viva
- Miguel Gutiérrez-
- Luis Monge- Activista participante de la organización Ríos Vivos
- Mauricio Alvarado- Activista y miembro del Programa Kioskos Socio- Ambientales.