

## *LA PROTESTA LABORAL EN COSTA RICA (2013-2019): ACTORES, REPERTORIOS Y DEMANDAS<sup>1</sup>*

## *LABOR PROTEST IN COSTA RICA (2013-2019): ACTORS, REPERTOIRES AND DEMANDS*

Alejandro Alvarado Alcázar\*

Sofía Cortés Sequeira\*\*

Ronald Sáenz Leandro\*\*\*

### RESUMEN

Mediante una metodología basada en el Análisis de Eventos de Protesta (AEP), el presente trabajo tiene como propósito central indagar en la configuración y características de la protesta laboral del sector público costarricense durante el período comprendido entre 2013 y 2019. Interesa particularmente identificar y caracterizar el comportamiento de dicho sector en términos de los actores demandantes, repertorios, demandas y actores demandados. El trabajo concluye que la protesta laboral del sector público costarricense ocupa un lugar central en el panorama general de la protesta social en el país, siendo la de mayor peso en su conjunto. Asimismo, postula que las personas trabajadoras del sector público recurren predominantemente a repertorios de acción institucional para plantear sus demandas, aunque esta tendencia se modifica en períodos de intensificación de la contienda política. Por último, las demandas muestran un doble carácter en tanto los reclamos de tipo gremial/sectorial

---

1 El presente trabajo forma parte de los resultados del proyecto de investigación “Protestas. Base de datos de acciones colectivas”, del Instituto de Investigaciones Sociales (<https://protestas.iis.ucr.ac.cr/>). Contacto de coordinación: [ronald.saenz@ucr.ac.cr](mailto:ronald.saenz@ucr.ac.cr)

\* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.  
[omar.alvaradoalcazar@ucr.ac.cr](mailto:omar.alvaradoalcazar@ucr.ac.cr)

\*\* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.  
[sofia.cortes@ucr.ac.cr](mailto:sofia.cortes@ucr.ac.cr)

\*\*\* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.  
[ronald.saenz@ucr.ac.cr](mailto:ronald.saenz@ucr.ac.cr)

relacionados con la defensa de las condiciones laborales persisten como los principales, pero sumados a demandas de carácter general referidas a campañas contra políticas de corte neoliberal y en defensa de la institucionalidad pública.

**PALABRAS CLAVE:** COSTA RICA \* SECTOR PÚBLICO \* CONFLICTO SOCIAL \* MOVIMIENTO SOCIAL \* SINDICALISMO

#### ABSTRACT

Through a methodology based on the Protest Event Analysis (PEA), the purpose of this work is to investigate the configuration and characteristics of the labor protest in the Costa Rican public sector during the period between 2013 and 2019. It is particularly interested in identify and characterize the behavior of this sector in terms of its actors, repertoires and demands. A discussion related to the defendants is also introduced. The work concludes that, in the case of Costa Rica, public sector labor protest occupies a central place in the general panorama of social protest in the country. Likewise, it postulates that the workers of the public sector resort predominantly to repertoires of institutional action to present their demands, although this trend is modified in periods of intensification of the political contest. Lastly, the demands show a double character inasmuch as the union / sectoral claims related to the defense of labor conditions persist as the main ones, but added to general demands related to campaigns against neoliberal policies and in defense of public institutionalality.

**KEYWORDS:** COSTA RICA \* PUBLIC SECTOR \* SOCIAL CONFLICT \* SOCIAL MOVEMENT \* SYNDICALISM

#### INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, diferentes trabajos han sostenido que el sindicalismo se encuentra en crisis (Zapata, 2003; Silver, 2005). Dicho fenómeno obedecería tanto a los cambios estructurales propiciados por la transformación de las economías capitalistas y los mundos de trabajo, con sus particularidades según se centra de entidades nacionales situadas en el Norte o en el Sur Global, como a procesos de carácter político relacionados con la legitimidad y la capacidad de representación de los sindicatos. De la misma manera, el anti-sindicalismo se ha constituido como uno de los ejes fundamentales de la práctica y el discurso neoliberal desplegados desde la década de 1980, con el propósito de mermar el poder de negociación de los sindicatos y en modificar la correlación de poder entre capital y trabajo (Laval y Dardot, 2013).

De la mano de esto, el sindicalismo como objeto de estudio de las ciencias sociales también ha sufrido una considerable pérdida

de interés (Silver, 2005). Tan solo en el caso de Costa Rica, las temáticas relacionadas con el estudio de los sindicatos y la protesta laboral, predominantes durante las décadas de 1980 y 1990, no figuran entre los intereses de conocimiento en el presente. Esto último se ha traducido en un notable desconocimiento sobre el presente de los sindicatos y el estado de situación de la protesta laboral en el país. Pese a esto, las cifras, lejos de constatar la pérdida de centralidad de las personas trabajadoras como actores políticos, muestran que estos mantienen un importante protagonismo en el campo de la protesta social contenciosa costarricense.

El presente trabajo se propone precisamente indagar en la configuración y características de la protesta laboral en Costa Rica para el período cubierto entre los años 2013 y 2019<sup>2</sup>. Para esto, se enfoca en contestar tres

2 El período de estudio seleccionado obedece a la serie temporal con la que se contó para la elaboración de este manuscrito. Como se detalla en la

tipos de preguntas: ¿cuáles son los sectores laborales que protestan en el país?, ¿cómo protestan? y ¿por qué protestan?

De estas tres preguntas se desprende un interés particular por conocer a los actores de la protesta laboral del sector público, sus repertorios de protesta y sus demandas. Mediante la identificación de estos tres elementos, se pretende contribuir a perfilar el carácter de la protesta laboral en Costa Rica.

Para cumplir con dicha tarea, se ha procedido con la reconstrucción de las acciones de protesta de los sectores laborales, reportadas en medios de prensa escrita de circulación nacional, recurriendo a la metodología de Análisis de Eventos de Protesta (AEP).

En concordancia con las preguntas recién enunciadas, el documento se estructura en tres secciones principales. En la primera sección, se ofrece un mapeo bibliográfico que muestra las tendencias más importantes de la protesta laboral en Costa Rica durante las últimas décadas, haciendo énfasis en los trabajos de corte empírico que comparten la misma metodología. En un segundo momento, se discute la estrategia metodológica seguida centrándose en el AEP. En la tercera sección, se presentan los resultados más importantes.

Entre las principales conclusiones de este trabajo se plantea que la protesta laboral se mantiene como un eje central de la protesta en el país. El protagonismo social de los sindicatos, sumado a sus recursos políticos, hace de estos un actor central en el tablero de la política costarricense, tanto en el campo institucional como en el no institucional (contencioso). Esto último resulta particularmente cierto para el sector público, donde la presencia del sindicalismo, tanto en cantidad como en capacidad contenciosa, es notablemente mayor a lo que sucede en el sector privado. De este modo, la protesta laboral en Costa Rica tiene un tono marcadamente definido por lo que hacen los sindicatos del sector

público, lo cual se constata en la información recopilada para este trabajo.

En relación con los repertorios de protesta, si bien se denota una tendencia a la combinación de diferentes rutinas de acción en el despliegue de la interacción contenciosa, el uso de los repertorios no-tradicionales resulta más común que el de los no-institucionales. Estos últimos surgen como un recurso de presión sobre todo cuando los conflictos y las tensiones surgidas de estos, escalan hasta un punto en el que la calle se interpreta como (casi) el único espacio para conseguir interlocución con los contrincantes.

Finalmente, en el campo de las demandas los sindicatos han mostrado una mayor inclinación a la defensa de los intereses de sus representados, es decir, demandas de carácter gremial centradas en la defensa de las condiciones laborales. No obstante, también han sido un actor protagónico en importantes coyunturas políticas nacionales en las que los ejes de conflicto han trascendido sus intereses sectoriales. Este ha sido el caso de las principales campañas de protesta antineoliberal escenificadas en el país entre las décadas de 1990 y 2000, destacando las luchas contra el Combo ICE y el TLC; o, más recientemente, la huelga contra el llamado Combo FISCAL de 2018. En todos estos casos, los sindicatos, por cuenta propia o aliados a otros sectores político y sociales, fueron fundamentales en los intentos de frenar medidas orientadas a la reestructuración económica.

#### UN ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LA PROTESTA LABORAL EN COSTA RICA

En esta sección, se discuten las tendencias más importantes de la protesta laboral en Costa Rica identificadas para el periodo 1992-2018 en la literatura local sobre el tema. Para este propósito se ha centrado la discusión bibliográfica en los trabajos de carácter local que comparten la misma metodología —el AEP—, usada en este estudio. Esta decisión se basa en el interés de contar con un marco teórico y empírico que permitiera la comparación de resultados entre la literatura disponible y el presente trabajo.

sección metodológica, el trabajo se basó en los datos disponibles en la base de datos Protestas (protestas.iis.ucr.ac.cr) que cuenta con registros de prensa sobre eventos de protesta desde el año 2013.

Las principales contribuciones en este sentido se han desarrollado desde el Programa Estado de la Nación de Consejo Nacional de Rectores (PEN-CONARE) (Franceschi y Zamora, 2003; Mora, 2004, 2005, 2006, 2007; Alvarenga, 2007; Sánchez, 2007; García, 2008, 2010; García y Alvarado, 2009; Ramírez, 2011a, 2011b, 2012; Guillén, 2014, 2015, 2016; Cerdas, 2017, 2018; Gómez y Cerdas, 2019) y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR) (Mora, 2007; Alvarado, Álvarez y Mora, 2012; Alvarado y Martínez, 2013; Alvarado y Martínez, 2018).

Seguidamente, se discuten los resultados obtenidos en los estudios precedentes mediante la distinción de cuatro ejes analíticos fundamentales: 1) el peso de la protesta laboral en Costa Rica; 2) los principales ejes de demanda; 3) los principales repertorios de protesta; y, 4) los principales actores demandados y su respuesta frente a los desafíos planteados por los sindicatos.

#### LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN EL CAMPO DE LA PROTESTA SOCIAL COSTARRICENSE

En Costa Rica, desde la década de 1990, las personas trabajadoras y sus organizaciones han sido un actor protagónico en el campo de la protesta social (Guillén, 2015). El mayor peso de las acciones ha recaído fundamentalmente sobre los sindicatos del sector público que acumularon un considerable poder de negociación durante la segunda mitad del siglo XX y que, en el marco de las reformas neoliberales impulsadas desde la década de 1980, han sido el principal bastión de resistencia (Alvarenga, 2007).

En este sentido, desde 1992, las personas trabajadoras del sector público y, específicamente, los sindicatos de este sector son el actor que desarrolla la mayor cantidad de acciones de protesta por año (Guillén, 2015). Dentro de esta tendencia, los picos de protesta laboral coinciden con los momentos de impulso a las reformas estructurales que han desencadenado simultáneamente importantes campañas de protesta. Entre estos se encuentran la lucha de 1995 contra la reforma del sistema de pensiones del

Magisterio Nacional o la lucha contra la reforma del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), popularmente conocida como “Combo ICE” en el 2000 (Guillén, 2016).

Por el contrario, se registran períodos de reflujos de la protesta social, incluida la laboral entre los años 2014-2017 (Alvarado y Martínez, 2018), debido, en buena medida a los cambios en el entorno político y a la suerte de “tregua” entre los sindicatos y el gobierno de Luis Guillermo Solís (2014-2018), producto de una dinámica que tendió a un mayor diálogo, reconocimiento y atención a los intereses y demandas de los sindicatos (Cerdas, 2018; cfr. Guillén, 2016; Alvarado y Martínez, 2018).

De esta manera, como indica Guillén (2016), en diferentes ocasiones los sindicatos consiguieron habilitar espacios de interlocución con la institucionalidad estatal, así como el reconocimiento, por parte de los gobiernos de turno, al momento de negociar sobre proyectos estratégicos para la transformación neoliberal de la economía y el Estado. No obstante, estos espacios no siempre han dado los resultados esperados por los sindicatos. Asimismo, han habido momentos de escasa interlocución institucional hacia las demandas de estos sectores (Alvarado, Álvarez y Mora, 2012; Alvarado y Martínez, 2018), lo que se ha traducido en un crecimiento de la protesta laboral en el país, patrón que ha sido igualmente identificado en estudios sobre las respuestas sindicales contra el neoliberalismo en América Latina (Murillo, 2001).

En relación con esto, Guillén (2016) sostiene que la permanencia de las personas trabajadoras del sector público como los principales actores de la protesta social en Costa Rica durante las últimas tres décadas es un indicador de la experiencia que las organizaciones sindicales han logrado acumular al conducir sus demandas en defensa de sus derechos laborales frente a las políticas de reforma estructural, incluso, en el entorno de deterioro que estas mismas organizaciones han sufrido producto de estas transformaciones.

En cuanto a los principales factores que atentan contra la capacidad de acción del sindicalismo, Guillén (2016) apunta a las condiciones

de fraccionamiento en el espacio sindical como un elemento de dispersión y debilidad que impacta negativamente en las acciones de este sector contra los proyectos que buscan transformar la legislación que regula el empleo y gasto público en el país.

Para Cerdas (2017), las transformaciones en el mundo laboral tendientes a la desregulación de las relaciones obrero-patronales, que producen altos índices de desempleo, el deterioro de las condiciones laborales y el aumento de la informalidad, son elementos que contribuyen a debilitar y fragmentar a los sindicatos, tanto en el sector público como privado. No obstante, como se discutirá más adelante, esta dinámica ha tenido un mayor impacto en el sindicalismo del sector privado.

Por su parte, Alvarenga (2007) apunta también a la corrupción de líderes sindicales particulares, así como al enfoque mediático que presenta a las luchas laborales del sector público como “defensa de privilegios” y “abusos”, y a la debilidad del sindicalismo en el sector privado como factores que debilitan la lucha laboral.

De acuerdo con Alvarado y Martínez (2013), las organizaciones sindicales del sector público han sido los principales actores en la defensa de la institucionalidad heredada de la segunda mitad del siglo XX, al ser la defensa del modelo de Estado gestado durante este periodo uno de los ejes de protesta que registran un mayor número de acciones colectivas. Asimismo, precisan que los recursos económicos, políticos y mediáticos, en comparación con los de otros actores, con que cuentan estas organizaciones, facilitan el desarrollo y sostenimiento de sus acciones, así como su reporte en la prensa nacional (Alvarado y Martínez, 2018). Dentro de este grupo de organizaciones destacan la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), los sindicatos de importantes instituciones autónomas con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) o el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), sindicatos de educadores como la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de

la Educación Costarricense (SEC). De igual manera existen plataformas multisectoriales que agrupan a varias organizaciones como la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRNL), la Central Social Juanito Mora (CSJMP) y el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO) (Mora, 2005, 2006; Sánchez, 2007; Ramírez, 2012).

#### LAS PRINCIPALES DEMANDAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS

Las demandas relacionadas con la defensa de las condiciones laborales han sido los detonantes más frecuentes de la protesta laboral en Costa Rica, esto en un escenario de transformación del mundo del trabajo y de la institucionalidad estatal, bajo el paradigma neoliberal de recorte de lo público.

Como indica Ramírez (2012), la principal diferencia entre las demandas de las personas trabajadoras del sector privado y las del sector público es que las primeras tienen un carácter más sectorial, mientras que las segundas son más generales. En parte esto se explica, como se indicó antes, por las frecuentes acciones del sindicalismo del sector público en contra de políticas que pretenden modificar la estructura del sistema económico, político y estatal, cuyos efectos no se limitan a un sector en particular (Alvarado y Martínez, 2013).

En este tipo de acciones destacan, entre otras, las mencionadas luchas contra el Combo ICE en 2000, la lucha contra el TLC entre el 2004-2007 (Mora, 2016), y la huelga contra la reforma fiscal en 2018 (Alvarado y Martínez, 2018). De igual manera, han destacado las luchas contra los intentos de reforma o privatización de servicios estatales esenciales como la CCSS, el ICE o los puertos. Han sido las personas trabajadoras de estas instituciones, en ocasiones junto a otros sectores, quienes han sostenido la mayoría de las acciones para oponerse a su privatización, así como para exigir la mejora en los servicios que otorgan a la población (Mora, 2007).

Junto a lo anterior, destaca todo un catálogo de demandas de carácter más sectorial relacionadas con el pago de salarios y los incrementos salariales, el reconocimiento de

derechos laborales, respeto a las libertades sindicales y las convenciones colectivas, la mayoría en el sector público (Franceschi y Zamora, 2003; Mora, 2004, 2005, 2006, 2007; Alvarenga, 2007; Sánchez, 2007; García, 2008; García y Alvarado, 2009; García, 2010; Ramírez, 2011a, 2011b; Alvarado, Álvarez y Mora, 2012; Ramírez, 2012; Alvarado y Martínez, 2013; Guillén, 2014, 2015; Alvarado, 2016; Guillén, 2016; Cerdas, 2017; Alvarado y Martínez, 2018b; Cerdas, 2018).

#### LOS PRINCIPALES REPERTORIOS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS

En Costa Rica, las organizaciones sindicales del sector público recurren mayoritariamente a los repertorios de tipo institucional por sobre los no institucionales (o contenciosos), en buena medida, debido a la cantidad y tipos de recursos (económicos, políticos, legales) y a la capacidad de interlocución institucional que tienen a disposición. Como indican Alvarado y Martínez (2018b), esto les da la posibilidad de colocar sus agendas y llamar la atención de las autoridades sin necesariamente hacer uso de repertorios “transgresores”, tales como, la huelga, el paro o el bloqueo. De esta manera, la declaración pública, las reuniones con autoridades y las denuncias ante organismos nacionales o internacionales, son los repertorios más comunes para plantear sus demandas.

En el caso de los repertorios no institucionales, los más usuales son las concentraciones, las marchas y, en menor medida, el paro. Otros repertorios como la huelga y el bloqueo son menos frecuentes, aunque su uso se incrementa según se perciba el entorno político. Particularmente, el uso de la huelga coincide con momentos de incremento de la protesta social, cuando se busca generar más presión hacia los actores demandados. De esta manera, no es un recurso usado con frecuencia, pero sí de mayor impacto cuando las condiciones políticas lo demandan (Alvarado y Martínez, 2018b).

Esto coincide con Ramírez (2012) quien plantea que, si bien, la tendencia de la protesta laboral ha sido el uso de repertorios institucionales, esto tiende a cambiar en los momentos

de intensificación de los conflictos sociales en el país, cuando han tenido lugar campañas de protesta que han desencadenado episodios de mayor confrontación reflejados en el uso de repertorios contenciosos.

#### LOS “CONTRINCANTES” Y SUS RESPUESTAS

Una cultura política centralista se manifiesta en el momento en que las organizaciones de las personas trabajadoras orientan sus demandas. En el caso de los sindicatos costarricenses, la mayoría son dirigidas hacia el Estado, específicamente, hacia los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo el primero el más demandado, incluso, en momentos en los cuales el objeto de disputa son proyectos ley, cuyo conocimiento y trámite es materia legislativa (García, 2010). En tercer lugar, es interpelado el Poder Judicial, principalmente mediante la canalización de acciones ante la Sala Constitucional (Cerdas, 2017). Por supuesto, este énfasis en la dirección de las demandas obedece, entre otras cosas, a la mencionada particularidad de un campo sindical como el costarricense en el que la organización se concentra en el sector público y no en el privado.

Finalmente, como indica García (2010), las personas trabajadoras del sector público son el actor colectivo que presenta una mayor eficacia en términos de la respuesta institucional a sus demandas. La tendencia muestra que es usual el logro de acuerdos tras negociaciones con su contraparte institucional, producto de acciones como las reuniones con autoridades. En este sentido, las organizaciones sindicales han logrado acumular una amplia experiencia en espacios de negociación institucionales, en donde en numerosas ocasiones han logrado atención para sus demandas. Cuando este tipo de espacios no logra los resultados esperados producto de la poca disposición institucional, es cuando el uso de repertorios no institucionales registra incrementos.

Estas tendencias se manifestaron claramente durante la huelga contra la reforma fiscal en el 2018. Como señalan Alvarado y Martínez (2018a), en esta campaña de protesta, si bien, era en el Poder Legislativo donde se

debatía el entonces proyecto de Ley de Fortalecimiento Fiscal, los sindicatos enfocaron sus demandas hacia el Ejecutivo. Ante la escasa interlocución institucional por parte del gobierno para establecer espacios de diálogo y negociación, los sindicatos recurrieron a repertorios no institucionales, como la huelga, el bloqueo y la marcha, los cuales se prolongaron por un período de 3 meses.

Por último, si bien, la represión física no ha sido la norma para hacer frente a la protesta laboral, sí se ha ejercido un autoritarismo institucional importante en momentos de alta conflictualidad, como en el caso de la lucha contra la privatización de los puertos del Caribe durante el gobierno de Arias Sánchez (2006-2010). En esta ocasión, el gobierno de Óscar Arias Sánchez recurrió a distintas estrategias de criminalización para minar la resistencia sindical (Alvarado, Álvarez y Mora, 2012), situación que se repitió, aunque con rasgos distintos, durante la mencionada huelga contra la reforma fiscal.

De esta manera, se puede señalar que las personas trabajadoras del sector público y sus organizaciones han sido un actor protagónico para oponer resistencia a la implementación de las reformas estructurales en el país en las últimas décadas. Esta dinámica se ha dado en buena medida gracias a la experiencia y los recursos acumulados por parte de este sector, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX. En su accionar, han predominado repertorios de acción institucional y, únicamente, en momentos de “cierre” institucional, han recurrido a repertorios no institucionales.

## METODOLOGÍA

En términos metodológicos, el presente trabajo se sostiene sobre el AEP, metodología de uso común en el estudio de la protesta social. El AEP consiste en un método de monitoreo de las acciones de protesta, recurriendo a fuentes de carácter secundario, siendo las más usuales la prensa escrita y las estadísticas policiales (Koopmans y Rucht, 2002).

Dicha metodología cuenta con una reconocida trayectoria entre los estudios dedicados a la protesta social, pues, entre otras

cosas, posibilita reconstruir las características centrales de una gran cantidad de eventos de protesta; identificando, por ejemplo, a los actores de esta –demandantes y demandados–, los repertorios y las demandas. Asimismo, hace posible la reconstrucción de las principales tendencias, tanto para períodos cortos de tiempo como para aquellos más prolongados (Koopmans y Rucht, 2002).

En América Latina, son bastantes las experiencias de trabajo con esta metodología, entre ellas, López (2003) para el caso venezolano, Schuster et al. (2006), Pérez y Pereira (2013) para Argentina y Cadena (2016) para México. En todos estos casos, la AEP ha sido usada para la reconstrucción tanto de ciclos de protesta concretos como para el monitoreo sistemático de eventos de protesta en el tiempo.

En el caso de Costa Rica, el trabajo con la AEP tiene un importante recorrido de más de 15 años en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IIS-UCR), el cual mantiene un trabajo de monitoreo de la conflictualidad social bajo el proyecto *Protestas. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica (2013-2020)*.

## FUENTES Y CRITERIOS

### DE SELECCIÓN DE LAS FUENTES

Dicho proyecto se enfoca en el seguimiento de las acciones de protesta reportadas por cuatro medios escritos en el país: *La Nación*, *La Extra*, *CR Hoy* y *Socialismo Hoy*. La decisión de trabajar con prensa se tomó considerando la falta de otras fuentes confiables de información, pues en el país no se cuenta ni con estadísticas oficiales (e.g. policiales) ni con datos generados por los mismos actores, que permitieran una reconstrucción de la dinámica de la protesta como la buscada. Asimismo, como recién se indicó, el recurso a fuentes periodísticas es habitual en la metodología AEP, pues estas posibilitan, entre otras cosas, la identificación de un conjunto de características que hacen a lo que se puede definir como una acción de protesta, incluyendo a los actores que participan, las modalidades de acción y las demandas, entre otros.

Los medios se seleccionaron considerando, entre otros criterios, los siguientes. Primero, la cobertura. Se buscó que los medios cubrieran todo el territorio costarricense, no solo regiones específicas. Segundo, la periodicidad. Interesaba que las fuentes siguieran un patrón de publicación diaria. Tercero, la complementariedad. Reconociendo que todas las fuentes suponen sesgos y que, en el caso de las periodísticas, estas incluyen el tipo de información que se registra y los hechos que se consideran noticiosos y los que no, se ha buscado contar con un número suficiente de fuentes que contribuya a reducir el subregistro, particularmente de ciertos tipos de protestas y de los actores que la desarrollan que, debido

a su ubicación o recursos, generalmente no son representados en los grandes medios de comunicación.

#### CATEGORÍAS DE ANÁLISIS Y ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Para la recolección y posterior procesamiento de la información, se cuenta con una Guía de Codificación compuesta por un conjunto de nueve categorías de análisis, entre las que se incluyen: tipo de repertorio (o de acción), tipo de actor demandante, tipo de demanda, tipo de actor demandado, tipo de respuesta y tipo de represión (ver Tabla 1).

Tabla 1  
Categorías para el AEP y sus definiciones

CATEGORÍA	DEFINICIÓN
Repertorio	Identifica y registra los formatos de acción que las personas desarrollan. Remite a la pregunta ¿cómo protesta la gente?
Actor demandante	Identifica y registra a los actores que desarrollan la protesta. Remite a la pregunta ¿quién/es protesta/n?
Alianza	Identifica y registra la participación concertada de más de un actor en el desarrollo de una protesta. (Esto se registra cuando corresponde).
Demanda	Identifica y registra los reclamos o peticiones que hacen los actores demandantes y que le confieren sentido a su acción. Remite a la pregunta ¿por qué protesta la gente?
Categoría de la demanda	Identifica y registra si se trata de una demanda particular (gremial/sectorial) o general.
Cobertura de la demanda	Identifica y registra si se trata de una demanda de carácter local, regional, nacional, internacional o transnacional.
Actor demandado	Identifica y registra a los actores que son interpelados en el desarrollo de la protesta. Es decir, de quienes se espera una acción o reacción a la demanda hecha. Remite a la pregunta ¿contra quién/es se protesta?
Respuesta	Identifica y registra las respuestas dadas por los actores demandados a las demandas hechas, incluyendo la no respuesta.
Represión	Identifica y registra los hechos de represión contra las protestas desarrolladas. Constituye en sí una forma de respuesta a la acción, pero se diferencia debido a su importancia para la dinámica de la protesta.

Fuente: Elaboración propia con base en la Guía de Codificación de Protestas (2019).

La acción de protesta, entonces, se define como una “forma de acción de carácter colectivo desarrollada mediante el recurso a

repertorios de acción, tanto institucionales como no-institucionales, por un actor demandante con el fin de plantear una demanda (o

reclamo) a un actor demandado” (Alvarado y Martínez, 2018b, p. 6)<sup>3</sup>.

Esta constituye la unidad de análisis de la cual parte el proyecto para el registro de información. Una acción de protesta estaría compuesta, entonces, por un mínimo de cuatro elementos, los cuales deben estar presentes para considerarla como tal: 1) un *actor demandante*, es decir, una colectividad o un individuo actuando en nombre de una colectividad, que desarrolla la acción; 2) un *repertorio de acción* que sería el medio mediante el cual se hace público el reclamo, el cual puede tener un formato tanto institucional como no-institucional (contencioso); 3) una demanda (lo que se reclama); y, 4) un *actor demandado*, es decir, la instancia a la cual se dirige la demanda.

Para el caso particular de este trabajo, se procedió con la reconstrucción de las protestas laborales, entendidas como todas aquellas acciones de protesta en las que participan personas trabajadoras y sus organizaciones, independientemente de si las demandas que portan son de carácter laboral o no.

En este sentido, las protestas laborales no estarían definidas solamente por el tipo de demanda, sino por el protagonismo de un actor particular, las personas trabajadoras, que pueden accionar más allá de sus intereses gremiales. Por ejemplo, las campañas de protesta contra políticas públicas que no necesariamente

constituyen un perjuicio para un sector laboral particular, pero que sí se perciben como un peligro para el modelo económico o social de un país, formarían parte de lo que, en este caso, se entiende como protesta laboral.

Para el procesamiento de los datos, se ha generado una base de datos específica de protestas laborales<sup>4</sup>, obtenida a partir de la información general contenida en Protestas, considerando las siguientes variables: 1) *tipo de actor demandante*: personas trabajadoras, la cual incluye solamente a los grupos laborales del sector público; 2) *tipo de repertorio*; 3) *tipo de demanda*; 4) *tipo de actor demandado*; y, 5) *ubicación geográfica*.

#### LA PROTESTA LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE ENTRE 2013 Y 2019: CARACTERÍSTICAS Y CONFIGURACIÓN

Para el periodo de interés de este trabajo, la protesta de personas trabajadoras ha sido una constante en Costa Rica. De manera particular, el sector laboral público cubre casi el 40% de todas las acciones de protesta registradas en la base de datos Protestas desde el año 2013. Esto se traduce en 2139 protestas que representan el 70% de las acciones de todo el campo laboral costarricense, el cual también se encuentra conformado por las personas trabajadoras del sector privado, del sector informal o independiente, y por otros sectores como el de las personas desempleadas<sup>5</sup>.

Lo anterior constata el protagonismo social que mantiene el sector laboral público en términos de la dinámica de la protesta,

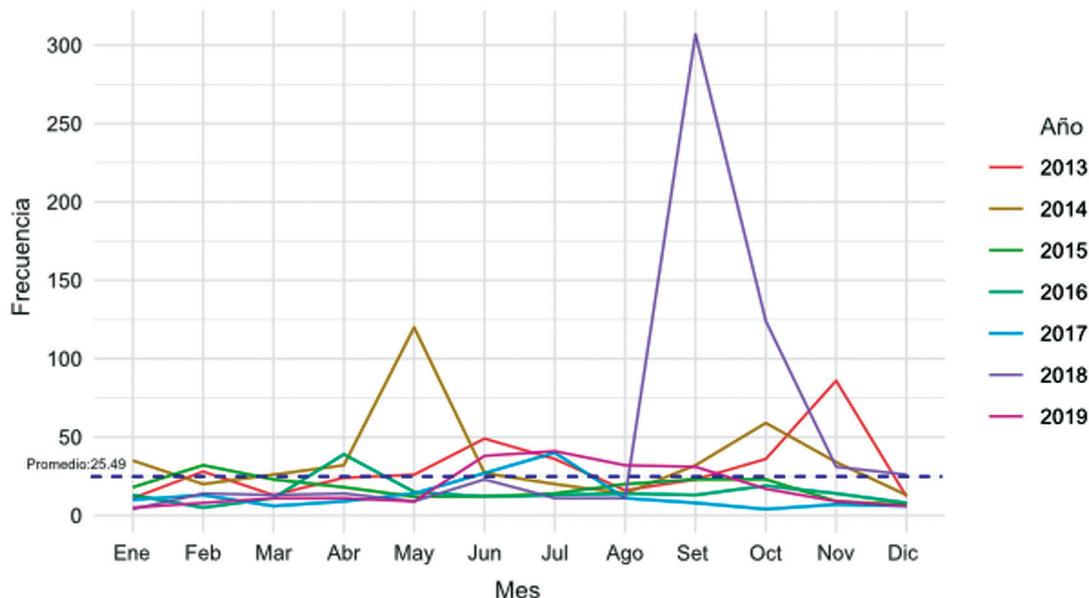
3 Contrario a lo que sucede con otras bases de datos similares, en el caso de Protestas desde el inicio se ha buscado registrar eventos de protesta no solo de carácter no institucional o contencioso, como se les suele llamar en la literatura, sino también de carácter institucional. Esta decisión responde tanto a características propias de la cultura política y de la protesta en Costa Rica, marcada por una fuerte institucionalización de los conflictos y los disensos políticos entre actores institucionales y no institucionales, como a un interés concreto de tratar de captar más detalladamente lo que McAdam, Tarrow y Tilly (2005) nombran como la dinámica de la contienda política. Esta última supone un intento de superar la tendencia identificada en mucha de la literatura sobre protesta social a separar lo que sucede en el ámbito de las instituciones de lo que sucede en el de la calle.

4 La base de datos usada para la elaboración de este trabajo se encuentra disponible para descarga libre en el sitio Harvard Dataverse, en el siguiente enlace: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi%3A10.7910%2F2FDVN%2F0CGEBV&version=DRAFT>

5 Contrario a lo que sucede en países como Argentina, en el que sectores laborales como el de la economía informal, la economía popular y los desocupados mantienen un importante protagonismo social, en Costa Rica estos sectores presentan una escasa capacidad de acción y de interlocución en términos de protesta.



Figura 2  
Serie temporal de la protesta del sector laboral público por mes y año en Costa Rica, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en Protestas. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

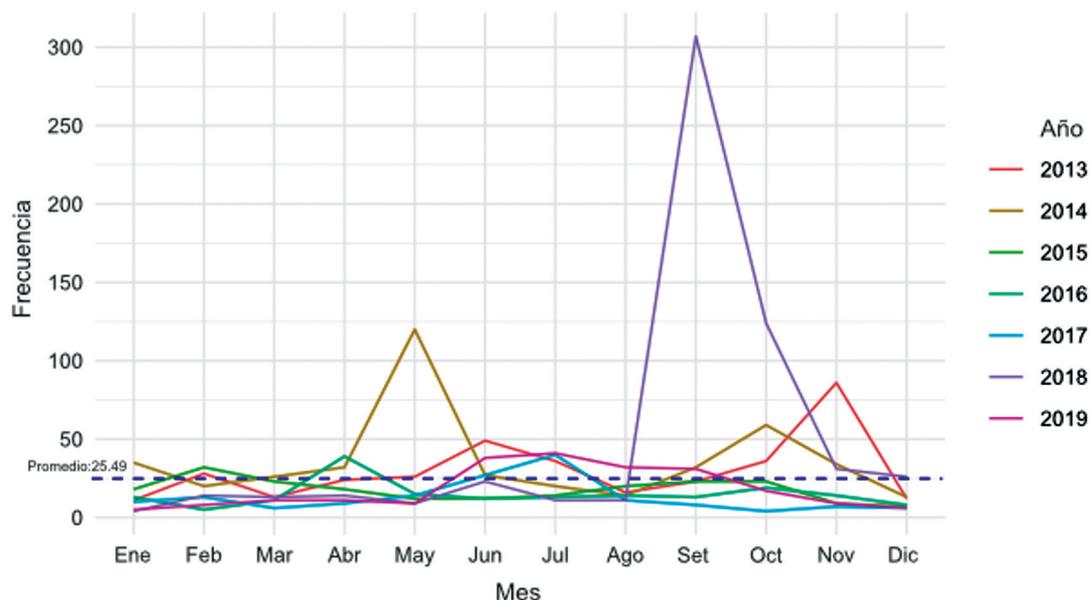
Los datos comprueban la anterior afirmación, dado que la descomposición mensual de la serie temporal permite destacar dos hechos: en primer lugar, una tendencia a la baja bastante notoria desde el año 2014; y, segundo, un cambio súbito en el año 2018, particularmente durante el último cuatrimestre, en donde la línea marcada muestra un incremento de la protesta social en general; no obstante, esto último obedece sobre todo a la mencionada huelga contra la reforma fiscal.

El año 2018 cerró con un total de 587 acciones de protesta y un promedio de 48 protestas por mes, hecho que contrasta con los números de la serie en general, en donde el promedio total de protestas del sector laboral público (marcado por la línea intercepto

en el eje de las ordenadas) se sitúa sobre las 25 acciones mensuales. De hecho, la figura 2 muestra que, con excepciones puntuales, el comportamiento de la serie se sitúa por debajo de esta línea.

Un acercamiento a la coyuntura registrada a finales de 2018 (figura 3), permite identificar el escalonamiento de la conflictualidad día a día, situando de esta manera sus puntos más críticos durante la primera quincena del mes de setiembre y hacia inicios del mes de octubre. Incluso, en solo un día se presentó la misma cantidad de acciones de protesta que en un mes (siguiendo la media habitual), lo cual constata el mencionado protagonismo del sector laboral del sector público en las campañas de protesta más importantes del país (Mora, 2016).

Figura 3  
Detalle de la protesta del sector laboral público en Costa Rica,  
setiembre-octubre de 2018



N=452

Fuente: Elaboración propia con base en Protestas. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

De esta manera, el mencionado período de reflujó de la protesta laboral, registrado durante el cuatrienio 2014-2017 (Alvarado y Martínez 2018b; 2019), muestra un punto de quiebre en el año 2018. Desde entonces, el deterioro de las relaciones entre el gobierno de Carlos Alvarado y los sectores laborales del sector público se hace patente en un incremento de la protesta social que se prolonga, incluso, hasta el 2019, acumulando un total de 218 protestas en todo el país, concentradas sobre todo en los meses de junio, julio y setiembre, focos importantes de protesta laboral (ubicados por encima de la media mensual). No obstante, estos periodos puntuales registrados durante el año 2019 no llegan a acercarse a las cifras históricas presentadas durante la huelga de 2018<sup>6</sup>.

6 Si bien, un balance crítico de los resultados y efectos de la huelga trasciende los fines de este trabajo, es importante señalar una serie de consideraciones

sobre el tema. En primer lugar, la huelga se prolongó por 3 meses (90 días), lo cual generó un efecto de desgaste entre los sectores en huelga y de pérdida de legitimidad frente a la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, pese a una protesta tan intensa, en ningún momento los sindicatos consiguieron que el gobierno habilitara espacios de interlocución que les permitiera negociar el término de la huelga y conseguir que se escucharan sus reclamos. En este sentido, el entorno político mostró un carácter cerrado en prácticamente toda la coyuntura (Alvarado y Martínez, 2018b). En tercer lugar, tras el término de la huelga, luego de que se aprobara la reforma fiscal, siguió una intensa campaña política y mediática de persecución sindical, la cual se tradujo, entre otras cosas, en la aprobación de un proyecto de ley que limita el derecho a huelga, tanto en el sector público como en el privado, hasta el punto de hacerla prácticamente imposible en la práctica. Todas estas circunstancias contribuyen a explicar que, tras la resolución de la huelga, las protestas del sector laboral público tendieron a decrecer, aunque

Tabla 1  
Evolución de la tasa de sindicación en Costa Rica  
2013-2019

AÑO	GENERAL (%)	SECTOR PÚBLICO (%)	SECTOR PRIVADO (%)
2013	9,9	42,7	4
2014	9,4	52,3	2,6
2015	14,3	86,9	3,3
2016	14,3	83,7	3
2017	15	88,4	3,3
2018	14,2	90,4	3,2
2019	15,2	88,1	3

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, 2014, 2018, 2020 (MTSS, 2015, 2019, 2021).

Finalmente, si se miran las cifras de sindicación para el mismo periodo estudiado (tabla 1) se constata que, de la mano de este protagonismo de los sindicatos del sector público en la protesta laboral y social, se ha registrado un crecimiento importante en la cantidad de personas organizadas en este sector, lo cual contrasta marcadamente con lo que sucede en el sector privado<sup>7</sup>. Una probable línea de interpretación de este incremento en la tasa de sindicación en el sector público se corresponde precisamente con el peligro que se ha ceñido durante los últimos 10 a 15 años sobre las condiciones y los derechos laborales con los que cuentan las personas trabajadoras de este sector. En este sentido, pareciera que en el sector público los sindicatos siguen siendo considerados como una herramienta útil

para la defensa de los intereses de las personas trabajadoras<sup>8</sup>.

#### LOS REPERTORIOS DE LA PROTESTA LABORAL (2013-2019)

Por repertorios de protesta se entiende a los diferentes formatos de acción mediante los cuales los actores demandantes plantean sus demandas en determinadas circunstancias. Se trata, entonces, de las rutinas de acción a las que los actores recurren durante el desarrollo de la interacción contenciosa.

Para el período de estudio, las organizaciones de personas trabajadoras del sector público concentraron sus rutinas en torno a cinco repertorios principales (figura 4). En primer lugar, se sitúa la declaración pública usada en un 29% de las ocasiones que las personas trabajadoras del sector público plantearon un reclamo. Este tipo de repertorio se descompone en un catálogo de acciones cuyo formato

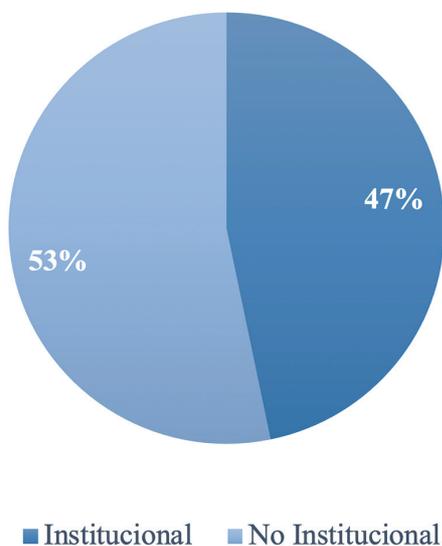
mostrando cifras superiores a las registradas en el período 2014-2017.

7 Explicar las causas de la baja tasa de sindicación del sector privado escapa el propósito de este manuscrito. No obstante, es importante considerar tanto los factores históricos relacionados con la marcada cultura antisindical predominante en este sector durante todo el período pos-1948, particularmente, tras la derrota de la huelga bananera de 1984 que propinó un fuerte golpe a la capacidad de organización sindical del sector primario y, en general, del privado, hasta las condiciones habilitadas por las políticas neoliberales de las décadas de 1980 y 1990.

8 Igualmente, interesante de las cifras presentadas en la tabla 1 es que no se denota un efecto de desafiliación importante posterior a la resolución de la huelga de 2018. Contrario a lo que se podría esperar, tras una campaña de protesta de 3 meses en la que los sindicatos y las personas trabajadoras del sector público enfrentaron una intensa campaña política y mediática de deslegitimación, todo indica que la mayoría de las personas afiliadas continúan confiando en el instrumento sindical.

corresponde a la enunciación pública de un reclamo mediante canales, tales como, los comunicados (o pronunciamientos) y las conferencias de prensa o las publicaciones en redes sociales. Según las circunstancias, este tipo de repertorio puede perseguir desde el mero hecho de hacer pública una posición sobre un determinado tema hasta informar sobre posibles protestas en caso de que no se tomen en cuenta los planteamientos de los actores, como un mecanismo de presión.

Figura 4  
Distribución de los tipos de repertorio de la protesta del sector laboral público según campo de acción, en Costa Rica, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en PROTESTAS. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

Junto a la declaración pública, figuran otros cuatro repertorios de uso regular en la protesta laboral: la reunión con autoridades (11%), la huelga (11%), el bloqueo (10%) y la concentración (10%). Como muestran los datos, en el desarrollo de sus protestas, las organizaciones de personas trabajadoras echan

mano de diferentes rutinas de acción que les permiten contar con un catálogo lo suficientemente surtido de posibilidades según las circunstancias. Contrario a lo que en muchos casos se muestra por parte de los medios de comunicación, la protesta contenciosa no es un recurso de *prima ratio* para las organizaciones de personas trabajadoras, sino que la elección de las rutinas de protesta depende sobre todo de factores relacionados con las condiciones sociopolíticas percibidas al momento de plantear un reclamo.

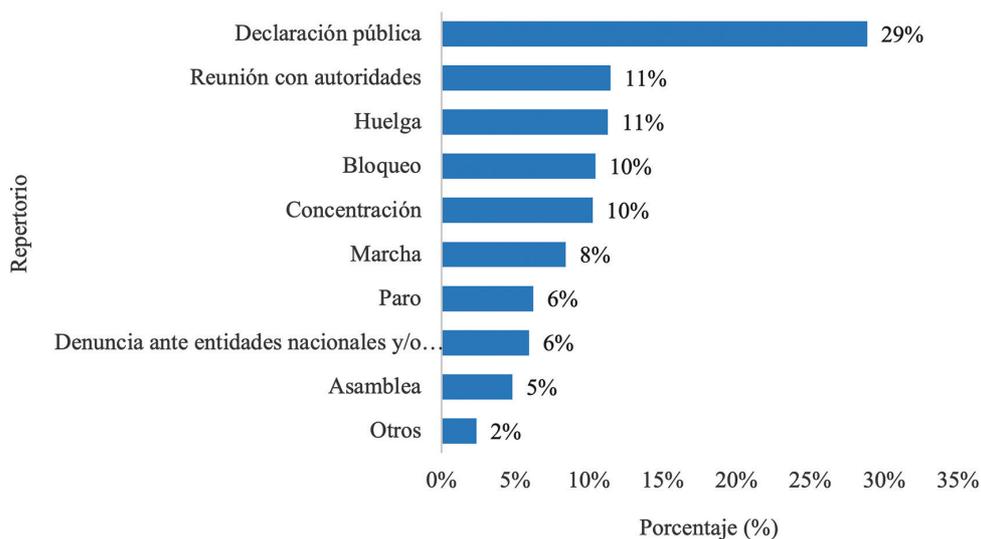
Tabla 2  
Distribución de la declaración pública en la protesta del sector laboral público, en Costa Rica, 2013-2019

TIPO DE DECLARACIÓN	N	%
Pronunciamiento	243	53,9
Denuncia	104	23,1
Amenaza	100	22,2
Convocatoria	44	9,8
TOTAL	451	100

Fuente: Elaboración propia con base en PROTESTAS. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

De hecho, los mismos datos permiten sostener que en condiciones “típicas” las personas trabajadoras del sector público no suelen recurrir de entrada a métodos de acción no institucional (huelgas, paros, bloqueos, marchas, etc.) para plantear sus demandas (figura 5). Por el contrario, la información muestra que se les confiere prioridad a repertorios de acción institucional. Esto confirma una tendencia general indicada en otros trabajos: esta es que las organizaciones de personas trabajadoras, particularmente las del sector público, recurren, en primera instancia, a repertorios que buscan la habilitación de canales de interlocución con sus contrincantes, mediante formatos que son consistentes con las “reglas de juego” de la misma institucionalidad (Alvarado y Martínez, 2018b).

Figura 5  
Distribución de los repertorios del sector laboral público,  
en Costa Rica, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en PROTESTAS. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

Ahora bien, como recién se mencionó, bajo condiciones “atípicas” en las que las organizaciones de personas trabajadoras enfrentan un entorno político cerrado y los espacios de interlocución con sus contrincantes son escasos, la protesta contenciosa es percibida como un recurso estratégico para conseguir esa interlocución. Este fue el caso de la huelga contra la reforma fiscal, la cual mostró un patrón de intensificación de la protesta con un mayor grado de radicalidad en el tipo de repertorios sostenidos. No solo se trató de una huelga de 3 meses, traducida en el cierre de escuelas y colegios y en la parálisis temporal de otros servicios públicos estratégicos como la salud, la educación, la electricidad, las telecomunicaciones o los puertos, sino de una campaña de protesta que incluyó entre sus repertorios más comunes a los bloqueos de calle, los cuales, en el marco de la cultura política y de protesta nacional, son considerados como métodos fuertemente transgresores de lucha.

Esta tendencia se muestra en la figura 6, en el cual se descomponen las acciones de protesta registradas en el período de estudio

(2013-2019) en términos de los repertorios usados por las organizaciones de personas trabajadoras del sector público, según estos sean de carácter institucional o no-institucional. Dado que durante la serie temporal en cuestión se presentaron dos campañas de protesta particularmente intensas, se procedió a distinguir estas para mostrar el cambio en los patrones de protesta originados durante momentos de protesta contenciosa.

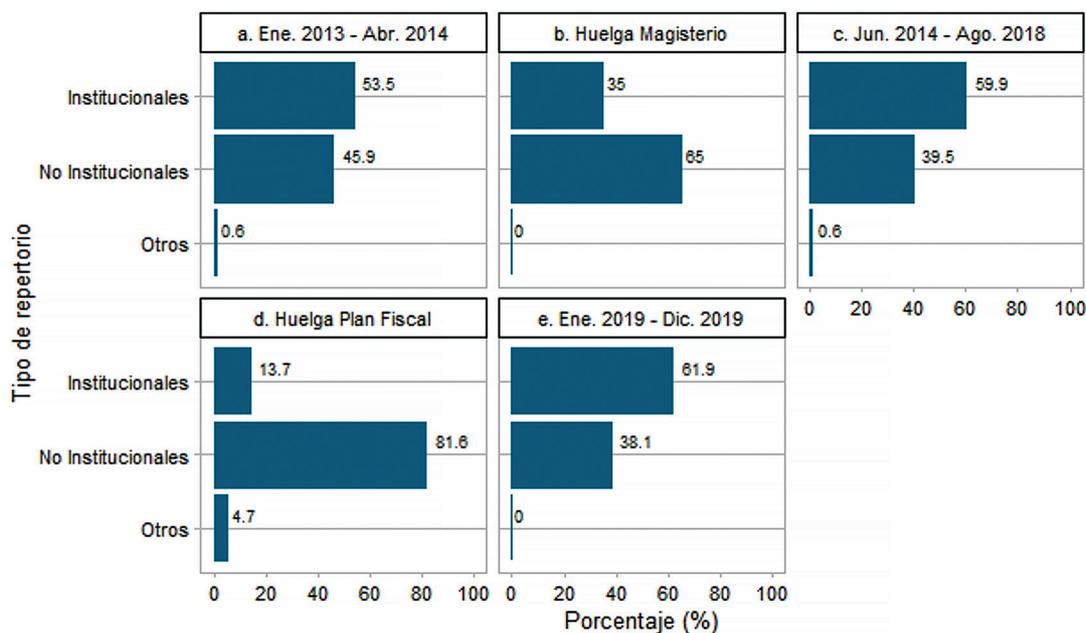
Como se denota en la mencionada figura 6, los períodos en los que no se registraron ciclos importantes de protesta marcan un uso mayoritario de rutinas institucionales. En el período cubierto entre enero de 2013 y abril de 2014, el 53,5% de todos los repertorios fueron de tipo institucional. Entre junio de 2014 y agosto de 2018, dicha tendencia se acentuó con un 59,9% de todas las protestas desarrolladas mediante el recurso a repertorios institucionales. Por último, durante el año 2019 (enero-diciembre), fue el 61,9% de las acciones que las organizaciones de personas trabajadoras del sector público recurrieron a protestas institucionales.

Por el contrario, durante los dos períodos marcados por una intensificación de las protestas y una mayor radicalidad de estas, los datos muestran un comportamiento contrario a lo recién descrito. Durante el mes de mayo de 2014, el Magisterio Nacional, compuesto por las personas trabajadoras del sector educación, se declararon en huelga por una serie de problemas presentados en el sistema de gestión

de pagos. En dicha huelga, que coincidió con el período de cambio de gobierno entre Laura Chinchilla y Luis Guillermo Solís, el 65% de los repertorios sostenidos fueron de carácter no-institucional, entre los que se incluyó la propia huelga y otras rutinas como las marchas, las concentraciones y, en menor medida, los bloqueos.

Figura 6

Descomposición temporal de los repertorios del sector laboral público según campo de acción, en Costa Rica, 2013-2019



b. Abarcó todo el mes de mayo de 2014.

d. Abarcó el periodo entre setiembre y diciembre de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en PROTESTAS. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

Este patrón se tornó, incluso, más marcado durante la huelga general del sector público, sostenida entre los meses de setiembre y diciembre de 2018. En este caso, el 81,6% de las acciones de protesta desarrolladas fueron de tipo no-institucional. Junto a la huelga, las personas trabajadoras del sector público participaron en marchas y concentraciones, pero sobre todo en una gran cantidad de bloqueos de calle.

Tanto en el caso de la huelga de 2014 como en la de 2018, los sindicatos enfrentaron un entorno político cuya gestión contribuyó a intensificar los disensos. La escasa capacidad mostrada por los gobiernos de turno (Laura Chinchilla y Carlos Alvarado) para establecer canales de negociación con los sectores en huelga, fue un factor central en el desarrollo y desenlace de las protestas.

Esto fue particularmente notorio en el caso de la huelga contra la reforma fiscal, pues, pese a que los sindicatos recurrieron en un inicio a repertorios institucionales para demandar que se les participara en el debate público sobre el tema, el gobierno no se mostró dispuesto a tomar medidas que facilitarían un desescalamiento de las tensiones. Por el contrario, las declaraciones dadas por el mismo presidente de la República y otras figuras de su gobierno, calificando la huelga como ilegal y señalando que actuarían para resguardar el orden y la ley, generaron que los sindicatos respondieran con una huelga general, la primera en 20 años, que se prolongó durante 90 días, con los consiguientes efectos sobre servicios públicos esenciales y, en general, la economía costarricense.

En este sentido, el comportamiento de los repertorios de protesta en el caso del sector público muestra un doble patrón. En períodos donde la protesta no es intensa, la radicalidad de los repertorios es considerablemente menor, lo cual se constata en el predominio de las rutinas institucionales. No obstante, en circunstancias en las que los sindicatos perciben un entorno político cerrado, la protesta no solo se intensifica en términos de cantidad, sino que se torna más radical. En una cultura política como la costarricense, definida por prácticas institucionales que han tenido históricamente a la construcción de consensos entre los actores de la contienda política, incluso si estos no desembocan en resultados concretos, la postura mostrada por los gobiernos y su capacidad de gestionar el conflicto mediante mecanismos institucionales define en buena medida la fisonomía de la protesta.

Dicha lectura es consistente con los planteamientos de la literatura sobre el proceso/entorno político (McAdam, McCarthy y Zald, 1999; Tarrow, 1999), según la cual el conjunto de factores de orden político relacionados con la gestión y manejo que la institucionalidad hace de los disensos es central para explicar la formación y el desarrollo de protestas, lo mismo que las formas particulares que esta toma. De esta manera, entre menos capacidades institucionales haya para canalizar los

malestares sociales, mayor probabilidad de que las protestas tomen formas no-institucionales<sup>9</sup>.

#### LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA PROTESTA LABORAL (2013-2019)

En cuanto a los patrones de distribución geográfica de la protesta laboral, se denota una gran concentración de esta en la provincia San José (58,7%). Tratándose de la capital y centro político y económico del país, es esperable un mayor flujo de protestas en general y de protestas laborales en particular. Asimismo, es en San José donde se concentran la mayoría de los principales sindicatos, incluyendo a los de sectores como la educación y la salud, cuyo protagonismo en el campo de la protesta laboral es conocido. Si bien, estos sindicatos cuentan con filiales en las diferentes provincias, las labores de dirección nacional y los recursos económicos y políticos se concentran considerablemente en la capital, lo mismo que las capacidades estratégicas para protestar. No es casual que, en campañas de protesta como la huelga contra la reforma fiscal, las principales concentraciones públicas se plantearan como marchas nacionales con lugar en la capital.

Fuera de San José, las provincias costeras de Limón (11%) y Puntarenas (9,5%) constituyen focos importantes de protesta laboral en el país. Se trata de provincias con ciudades-puerto, donde las condiciones históricas de

9 No se pretende incurrir en una lectura determinista sobre los factores que explican el origen de la protesta social contenciosa ni las formas que esta toma. Por el contrario, se considera necesario tomar en cuenta otros factores de orden interno a la dinámica de los actores de la protesta, para contar con un conocimiento más detallado de dichos factores. No obstante, los postulados de las corrientes que se sitúan bajo la idea de proceso/entorno político, resultan particularmente pertinentes como punto de partida para entender el fenómeno en cuestión. Lamentablemente para el caso costarricense no se cuenta con un conocimiento suficiente en esta dirección (un ejemplo de uso de dichos postulados se encuentra en Alvarado y Martínez (2019), para el caso de la protesta social durante el gobierno de Luis Guillermo Solís).

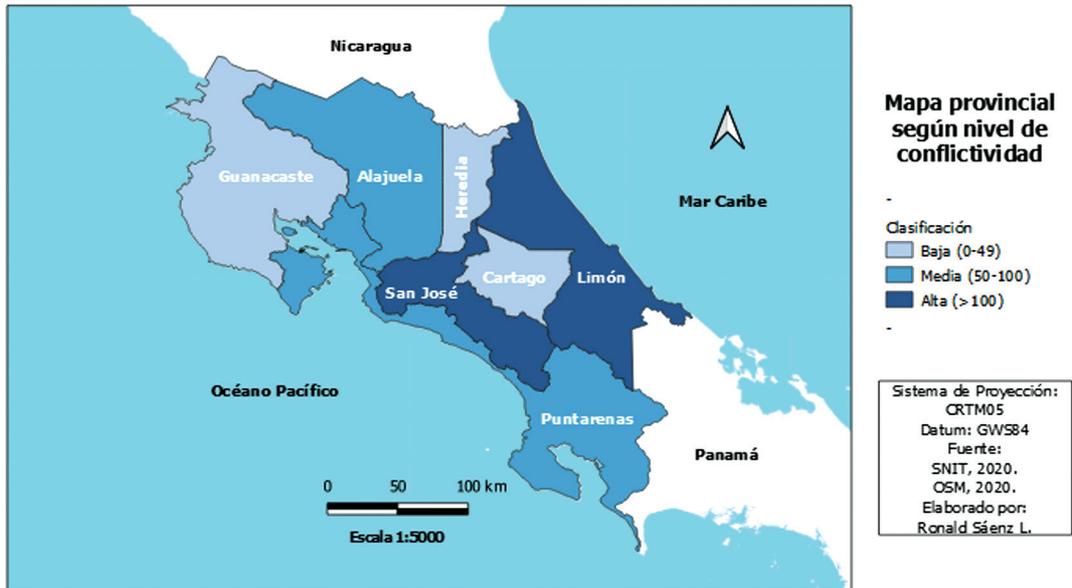
desigualdad socioeconómica y racial se constituyen como factores en juego en la producción de conflictos sociales. En el caso particular de Limón, la conflictualidad en torno a los puertos de Moín y Limón, principales focos de tránsito de mercancías del país, se ha constituido como un eje constante de tensiones desde inicios de la década de los 2010 (Alvarado, Álvarez y Mora, 2012).

Igualmente, en el caso de estas últimas dos provincias y la de Alajuela (8,4%), se

constituyeron como puntos estratégicos de acción sindical durante la huelga contra la reforma fiscal. Tanto en Limón como en Puntarenas y Alajuela, se instalaron bloqueos de calles que impedían el suministro de mercancías a la capital y las otras provincias centrales. La ubicación estratégica de estas provincias, donde se encuentran los principales puertos nacionales y las plantas de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), hicieron que la disputa por su control resultase en tensiones constantes entre los diferentes actores.

Figura 7

Distribución geográfica de la protesta del sector laboral público según provincia y nivel de conflictividad, en Costa Rica, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en PROTESTAS. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

#### LAS DEMANDAS Y LOS ACTORES DEMANDADOS DE LA PROTESTA LABORAL (2013-2019)

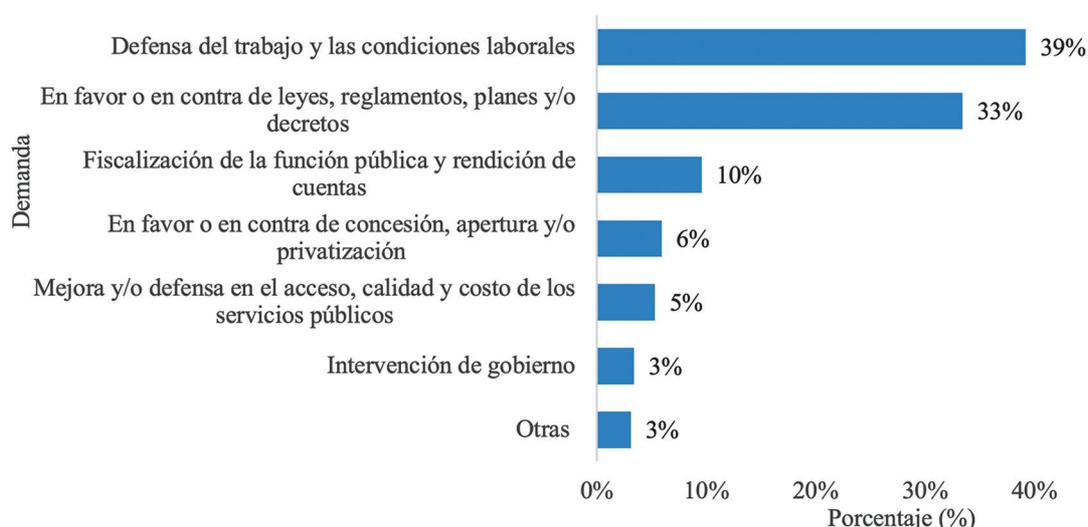
Tal como se muestra en la figura 8, una porción considerable (39%) de las protestas laborales del sector público registradas en el período de estudio, se enfocan en demandas relacionadas con la defensa de las condiciones laborales. Dicho comportamiento

resulta esperable en la medida que la función primera de las organizaciones de personas trabajadoras consiste en la protección de los intereses de sus bases. No obstante, esto también marca una cierta inclinación hacia un sindicalismo de corte gremial, enfocado en temáticas que remiten fundamentalmente a la defensa sectorial.

A la par de este tipo de demanda, se configura un segundo eje alrededor de las disputas en materia legislativa (33%). Se trata de protestas cuyo foco se coloca en manifestarse, sea en apoyo o no, de diferentes propuestas de ley, originadas tanto en el ejecutivo como en el legislativo, las cuales son percibidas como un peligro para un sector, para el conjunto de la clase trabajadora o, en ciertos casos, para la población en general. Figuran en este tipo de

demandas, las protestas contra proyectos de ley como el de reforma fiscal o el de “regulación” de la huelga. También propuestas de ley que pretenden recortar el gasto público o introducir reformas en el empleo público. Aunque no ha sido el caso en los años recientes, también se incluyen protestas dirigidas contra los intentos de privatización de instituciones del sector público, como ha ocurrido en el caso de los puertos de Limón.

Figura 8  
Distribución del tipo de demandas planteadas en la protesta del sector laboral público en Costa Rica, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en PROTESTAS. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

En cuanto a los actores demandados (figura 9), como era de esperar, la protesta laboral se dirige fundamentalmente contra el entramado político-institucional del Estado que figura simultáneamente como patrono y fuente de conflictos y de (potencial) resolución de estos. El Estado encarna una figura contradictoria en este escenario, en la medida en que es interpelado en muchos sentidos diferentes, lo cual lo configura como un terreno de disputa política entre los distintos actores de la protesta.

El gobierno de la República es el actor más demandado (38%); en consonancia con una cultura política sumamente centralista y

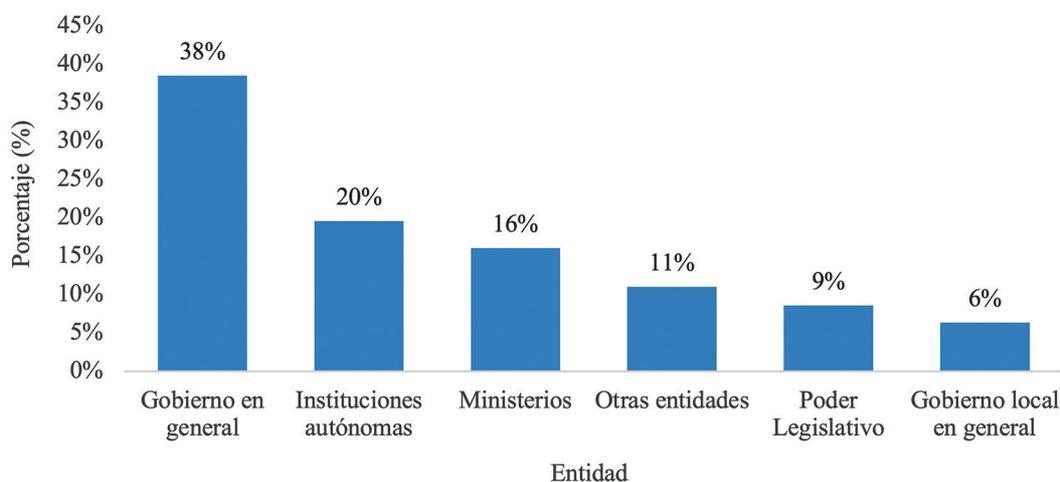
presidencialista, muchas de las protestas se dirigen hacia el ejecutivo nacional encarnado particularmente en la figura de la presidencia de la República, incluso cuando la materia y el campo de disputa no corresponde con esta instancia. En segundo lugar, se encuentran el conjunto de instituciones autónomas (20%), entre las que se incluyen a las de salud y seguridad social, educación superior, electricidad y telecomunicaciones, que se caracterizan, entre otras cosas, por contar con sindicatos fuertes que en muchos casos chocan de frente con políticas sectoriales en materia tanto de gestión institucional como de política salarial.

Los ministerios son el tercer actor más demandado (20%), destacando en este caso el Ministerio de Educación Pública donde se

encuentran los sindicatos más fuertes del sector público.

Figura 9

Entidades demandadas en la protesta del sector laboral público en Costa Rica, 2013-2019



Fuente: Elaboración propia con base en PROTESTAS. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. IIS-UCR.

Resulta interesante que el Poder Legislativo no se encuentre entre los principales actores demandados (representa apenas el 9%, relegado a la quinta posición en orden de importancia), dado que en este se supone que se debería de manifestar de manera más precisa el mandato popular, sobre todo en un régimen de democracia liberal que busca procesar el ejercicio de la soberanía mediante el ejercicio de la representación (Manin et al., 1999).

## CONCLUSIONES

Los datos discutidos en este trabajo permiten constatar el protagonismo de las organizaciones de personas trabajadoras, sobre todo del sector público, en la dinámica de la lucha social costarricense, tendencia que también se refleja en el incremento experimentado en la tasa de sindicación del sector en el periodo estudiado.

Desde luego, lo anterior no pretende contradecir los planteamientos que igualmente destacan el surgimiento de otros importantes protagonismos sociales en el campo de la protesta como es el caso de las mujeres (Piedra, 2001), las comunidades campesinas e indígenas (Ángulo, 2008; Alvarado et al., 2020), las poblaciones LGBTIQ+ (Jiménez, 2017, 2018) o los sectores ecologistas (Cartagena, 2010), sino destacar el peso y centralidad que la protesta laboral mantiene en el país.

En términos concretos, es posible concluir que, en primer lugar, la protesta laboral en el país está determinada en buena medida por lo que hagan (o no) las personas trabajadoras del sector público y sus organizaciones, pues son estas las que concentran la mayor capacidad y los mejores recursos (económicos, políticos, legales, etc.) para desarrollar y sostener protestas sociales. Si bien, este trabajo no buscó comparar la protesta laboral del

sector público con la del sector privado o del informal, la decisión de concentrarse en el primero obedeció precisamente a que, como lo respaldan los datos, la protesta laboral se concentra en dicho sector de manera notoria. De todas maneras, persiste como tarea pendiente la elaboración de estudios en profundidad que permitan comprender las condicionantes sociales, políticas, culturales e ideológicas de la sindicación del sector privado, siendo que este concentra a la mayor parte de la fuerza laboral nacional y que la escasa sindicación supone un obstáculo para la acción concertada en un sector marcado por el incumplimiento de derechos laborales tan básicos como el salario mínimo o la seguridad social.

En segundo lugar, el estudio de los datos recopilados para este trabajo permite hacer notar que las organizaciones sindicales tienen a la mano y recurren a un catálogo de repertorios de acción que están más allá de la huelga o el bloqueo, como en muchos casos lo presentan los medios de comunicación o los mismos actores político-institucionales. De hecho, en circunstancias “típicas” los sindicatos no hacen uso de rutinas contenciosas como las mencionadas, sino que buscan conseguir interlocución mediante canales más institucionales y que son reconocidos por sus antagonistas como es el caso de las declaraciones públicas o las reuniones con autoridades. No obstante, en períodos de mayor intensidad y radicalidad, los repertorios transgresores se constituyen como un recurso estratégico para los sindicatos.

En cuanto a las demandas, las personas trabajadoras del sector público protestan, en primer lugar, por la protección de sus intereses tanto gremiales como sectoriales<sup>10</sup>. Esto se constata en el peso que muestra la defensa de las condiciones laborales en el conjunto de las demandas planteadas por este sector. A este tipo de demandas, se suman otras centradas en disputar el trámite de legislación que puede

causar perjuicios sobre las personas trabajadoras del sector público, sobre todo aquellos relacionados con el empleo. De la misma manera, los sindicatos del sector público han sido fundamentales en el desarrollo y, sobre todo, sostenimiento de las principales campañas de protesta en la historia reciente de Costa Rica (Almeida, 2016; Mora, 2016; Alvarado y Martínez, 2019).

De este modo, lejos de responder a una lógica eminentemente gremialista, los sindicatos del sector público se han implicado en campañas de protesta contra el neoliberalismo (Almeida, 2016) y en defensa del Estado Social de Derecho, lo cual dista de las representaciones dominantes que los retratan como un actor cuyo único papel reside en defender sus intereses sectoriales.

Por último, la interacción contenciosa en el caso de la protesta laboral ha tenido en el Estado y los gobiernos de turno su contrincante por definición. Dado que se trata de la acción sindical del sector público, es esperable que el Estado sea el principal actor demandado. De todas maneras, resulta interesante para futuros trabajos, indagar en la dinámica que los sindicatos mantienen con otros actores como las cámaras empresariales, particularmente en el marco de campañas de protesta que confrontan los intereses de estos dos sectores.

## REFERENCIAS

- Almeida, P. (2016). *Neoliberalismo y movimientos populares en Centroamérica*. UCA Editores.
- Alvarado, A. (2016). Protestas: una contribución del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UCR) a la investigación de los movimientos sociopolíticos en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (42), 565-570.
- Alvarado, A., Álvarez, M. y Mora, S. (2012). Puertos, autoritarismos y resistencias: El conflicto por la concesión de los puertos de Limón. *Revista Reflexiones/Jornadas de Investigación Interdisciplinaria*, (90), 211-222.
- Alvarado, A., Martínez, G. y Fernández, D. (2020). Conflictos sociales en el campo

10 Por intereses gremiales entiéndase los de un gremio en particular, sea este el de la salud, la educación, etc. Mientras por intereses sectoriales se hace referencia a la defensa de condiciones que trascienden a un gremio y pueden hacer referencia a un conjunto de ellos o a todo el sector público.

- costarricense: una mirada desde la protesta social (2014-2018). *Revista de Ciencias Sociales*, 167(1), 45-66.
- Alvarado, A. y Martínez, G. (2013). En el tiempo del libre mercado: conflictos y protesta social en Costa Rica durante el año 2012. *Revista OSAL*, (33), 111-121.
- Alvarado, A. y Martínez, G. (2018a). *La huelga general contra la reforma fiscal en Costa Rica*. IIS-UCR. <https://protestas.iis.ucr.ac.cr/publicaciones/155>
- Alvarado, A. y Martínez, G. (2018b). *La protesta social en el gobierno de Luis Guillermo Solís (2014-2018)*. IIS-UCR. <https://protestas.iis.ucr.ac.cr/publicaciones/153>
- Alvarado, A. y Martínez, G. (2019). De la calle a la mesa: acciones de protesta y oportunidades políticas en el gobierno de Luis Guillermo Solís (2014-2018). *Revista de Ciencias Sociales*, 166(4), 37-54.
- Alvarenga, P. (2007). Acciones colectivas. *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN. <https://educacioncivica.mep.files.wordpress.com/2014/11/a-indice-lw.pdf>
- Angulo, S. (2008). Una lucha permanente: movimiento campesino por la recuperación de la tierra 1980-2007. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 9 (1), 2711-2743.
- Cartagena, R. (2010). El ambientalismo y la lucha contra el combo del sector eléctrico (1998-2001). *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 128-129 (2-3), 49-61.
- Cerdas, M. (2017). Caracterización de la protesta social 2016-2017. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017*. PEN.
- Cerdas, M. (2018). Configuraciones de la protesta social en el 2017. *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2018*. PEN.
- Franceschi, H. y Zamora, A. (2003). Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica 2002. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- García, A. (2008). Las acciones colectivas en Costa Rica en el año 2007. *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- García, A. (2010). Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- García, A. y Alvarado, A. (2009). Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2008. *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Gómez, S. y Cerdas, M. (2019). La voz social: acciones colectivas en Costa Rica entre enero de 1992 y agosto de 2019. *Vigesimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Guillén, M. J. (2014). Reseña de la movilización social en 2013. *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. PEN.
- Guillén, M. J. (2015). Protesta social en el 2014. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Guillén, M. J. (2016). El Panorama de las Acciones Colectivas en Costa Rica. *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Jiménez, J. D. (2017). De lo privado a lo público: la celebración del orgullo LGBTI en Costa Rica, 2003-2016. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 18(1), 65-90.
- Jiménez, J. D. (2018). Ciudadanía sexual en Costa Rica: los actos, las identidades y las relaciones en perspectiva histórica. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, (4), 1-31.
- Koopmans, R. y Rucht, D. (2002). Protest Event Analysis. En Klandermans, B., y Staggenbor, S. (Eds.), *Methods of Social Movement Research* (pp. 231-259). Minnesota: University of Minnesota Press.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.

- López, M. (2003). La protesta popular venezolana entonces y ahora: ¿cambios en la política de calle? *Revista Politeia*, (30), 157-181.
- Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En McAdam, D., McCarthy, J., y Zald, M. (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 21-46). Istmo.
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Hacer Editorial.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. (2015). Anuario Estadístico 2014. Costa Rica: MTSS.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. (2019). Anuario Estadístico 2014. Costa Rica: MTSS.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. (2021). Anuario Estadístico 2014. Costa Rica: MTSS.
- Mora, S. (2004). Acciones colectivas en Costa Rica 2000-2003. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Mora, S. (2005). La Protesta Social en Costa Rica. Acciones colectivas en la sociedad costarricense en el año 2004. *Decimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Mora, S. (2006). Acciones colectivas en la sociedad costarricense 2000-2005. *Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Mora, S. (2007). Acciones colectivas en la sociedad costarricense 1998-2004. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 8(1), 223-253.
- Mora, S. (2016). *La política de la calle: organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea*. Editorial UCR.
- Murillo, M. V. (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*. Cambridge University Press.
- Pérez, G. y Pereira, S. (2013). La protesta social entre la crisis de la democracia argentina. *Revista SAAP*, 7(2), 463-471.
- Pérez, G. y Pereira, S. (2013). La protesta social entre la crisis de la democracia argentina. *Revista SAAP*, 7(2), 463-471.
- Piedra, N. (2001). Promotoras de cambios, protagonistas de luchas: cultura política de las mujeres en Costa Rica. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 2(1), 1-36.
- Protestas. (2019). *Guía de codificación. Base de datos de acciones colectivas*. IIS-UCR. <https://protestas.iis.ucr.ac.cr/publicaciones/173>
- Protestas. Base de datos de acciones colectivas (2013-2020). Instituto de Investigaciones Sociales (<https://protestas.iis.ucr.ac.cr/>). Bajo la coordinación del M.Sc. Alejandro Alvarado Alcázar, Universidad de Costa Rica.
- Ramírez, P. (2011a). Acciones Colectivas en Centroamérica. *Cuarto Informe Estado de la Región*. PEN.
- Ramírez, P. (2011b). Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1997-2010). *Decimosétimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Ramírez, P. (2012). Acciones colectivas en Costa Rica. Una imagen sobre la movilización social en el país. (1995-2011). *Decimooctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Sánchez, E. (2007). Las acciones colectivas en Costa Rica en el año 2006. *Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Schuster, F., Pérez, G., Pereira, S., Armesto, M., Armelino, M., García, A., Natalucci, A., Vázquez, M. y Zipcioglu, P. (2006). *Transformaciones de la protesta social en Argentina. Documento de Trabajo 48*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100720094530/dt48.pdf>
- Silver, B. (2005). *Fuerzas de trabajo. Los movimientos obreros y la globalización desde 1870*. Akal.

- Tarrow, S. (1999). Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. En McAdam D.; McCarthy, J. y Zald M. (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 71-99). Istmo.
- Zapata, F. (2003). *¿Crisis en el sindicalismo en América Latina? Working Paper #302.*

University of Notre Dame-The Helen Kellogg Institute for International Studies.  
[https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/302\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/302_0.pdf)

*Fecha de ingreso: 15/06/2021*  
*Fecha de aprobación: 08/03/2022*

