

VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2014)

Protesta social en el 2014

María José Guillén Araya

Julio, 2015



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

Índice

BALANCE GENERAL DEL AÑO	3
ACCIÓN COLECTIVA EN LA PRIMERA MITAD DEL AÑO	7
<i>Viejas demandas, nuevas dimensiones: salario y educación</i>	8
<i>Huelga magisterial por el pago de salarios adeudados</i>	13
ACCIÓN COLECTIVA EN LA SEGUNDA MITAD DEL AÑO	21
<i>Aumento en la conflictividad social: La huelga contra la concesión portuaria a APM Terminals</i>	23
CONCLUSIONES SOBRE LA PROTESTA SOCIAL EN 2014	29
Fuentes consultadas.....	33

BALANCE GENERAL DEL AÑO

La protesta social en el 2014 es parte del ciclo de crecimiento en la conflictividad social de Costa Rica presente desde el 2011.¹ La protesta social es medida por medio de las acciones colectivas que se contabilizan de la revisión del total de ediciones que hacen en el año los periódicos La Nación, Diario Extra y Semanario Universidad.² Para el registro y construcción de esta base de datos, se entiende por acción colectiva un evento que es realizado por un grupo de personas que apelan a una demanda, hacen una denuncia o una reivindicación ante entidades públicas o privadas de manera que corresponde a una unidad de espacio y tiempo que puede tener distintas formas de expresión socio-política.

Ejemplos de acciones colectivas las encontramos cuando el 08 de abril del 2014 las y los estudiantes cerraron su centro educativo solicitando la renuncia de una docente, asimismo cuando en junio del 2014 los trabajadores de una municipalidad que se levantaron varios días en huelga demandando el pago de anualidades. En el primer caso el estudiantado realizó esta acción colectiva utilizando un solo repertorio (el bloqueo de la entrada del centro), en el segundo caso estos trabajadores públicos utilizaron más de un repertorio (la huelga y la concentración afuera del edificio municipal). Lo que comparten ambos eventos es que fueron realizados de manera sostenida en el tiempo y el espacio por la misma colectividad, aunque sus formas de expresión (repertorios) fueran distintos en definición y duración.

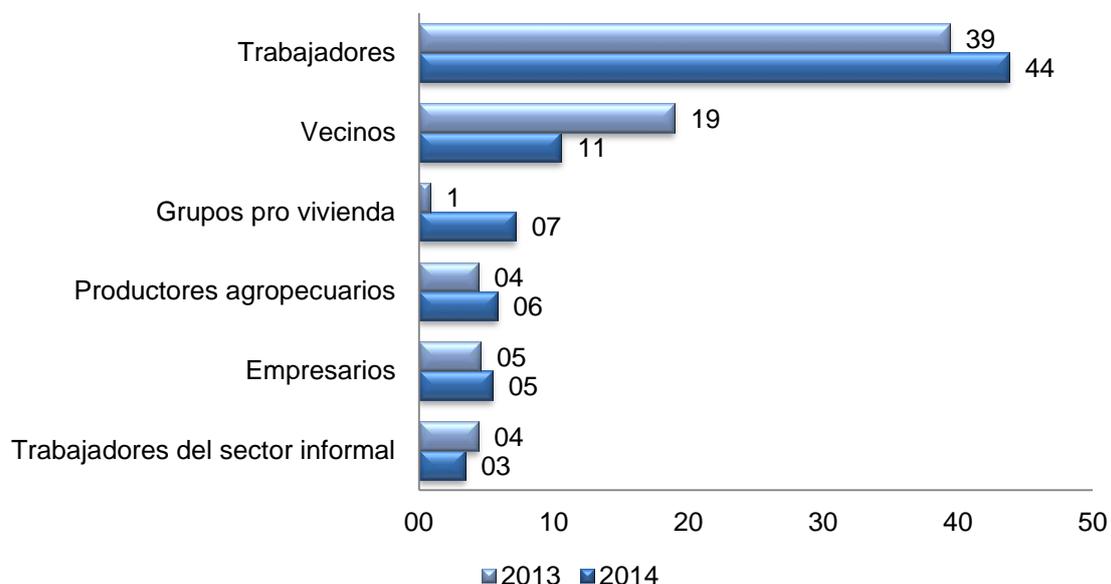
¿Cuál fue el panorama de la protesta social en Costa Rica durante el 2014? El 2014 fue un año electoral cargado de expectativas y fragmentación política tanto en las papeletas como en la calle. Las motivaciones de los grupos sociales que se levantaron en protesta se multiplicaron, tomando forma en gran variedad de demandas, propuestas y consignas. La continuidad para este 2014 se vio en los actores que son protagonistas de la acción colectiva, el primer

¹ Puede ver la base de datos de acciones colectivas en Costa Rica del Programa Estado de la Nación.

² La reconstrucción de los hechos se basa en la versión de los hechos relatada por estos medios de comunicación.

lugar lo ocupa el sector de trabajadores (públicos como privados), así como los grupos vecinales, con 43,8% y 10,6% respectivamente. A diferencia de lo ocurrido en 2013, el tercer lugar en participación lo ocupan grupos pro-vivienda con 7,2%, puesto que ocuparon los empresarios en el año anterior. Este año contabilizó 587 acciones colectivas, 107 más que el año anterior, y una intensificación de la participación de este grupo.

Gráfico N°1. Porcentajes de participación según principales actores de la acción colectiva en 2014 en comparación con el 2013.



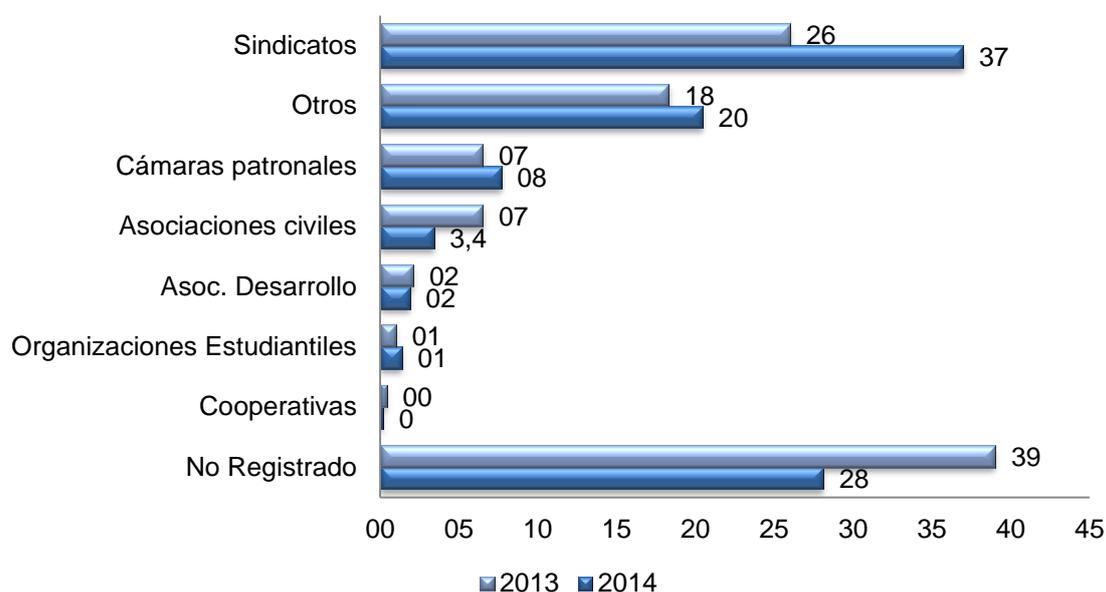
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

El primer grupo se caracteriza, desde el sector público por ser el protagonista de dos huelgas que impactaron en la conflictividad nacional y que corresponden con los picos de acción colectiva durante el 2014. El segundo grupo, los vecinos, se caracteriza en cambio por acciones colectivas de carácter más inmediato y con demandas más concretas como el arreglo de una calle, recolección de basura, mejora del servicio de agua, por ejemplo.

Un 64,5% del total de acciones colectivas ejecutadas por los vecinos fueron realizadas sin que una organización las coordinara, para el sector de trabajadores solamente un 10,1% de las acciones colectivas no estaban respaldadas por una organización. Mientras que en el 2013, la mayoría de

acciones (39%) no registraban la presencia de una organización detrás de su coordinación, esta situación cambia para el 2014 donde los sindicatos toman el primer lugar (37%) con una diferencia de 9 puntos porcentuales respecto del año anterior (28%), a pesar de esto, las acciones colectivas sin registro apoyo de una estructura orgánica mantiene un peso importante, como se muestra en el gráfico a continuación.

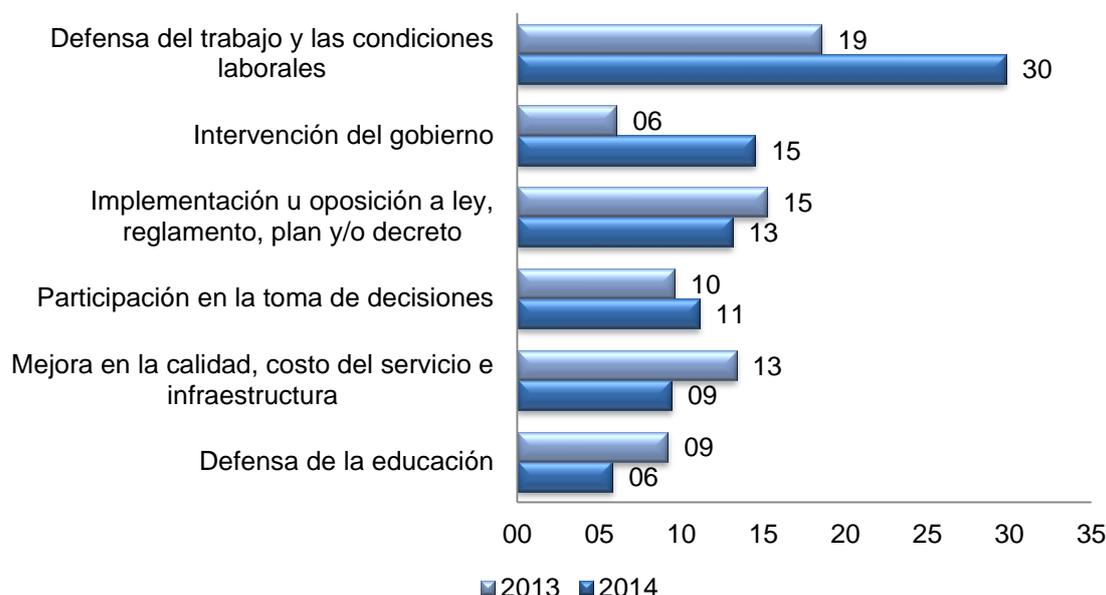
Gráfico N°2. Porcentajes de participación según la organización de la acción colectiva en 2014 en comparación con el 2013.



Los actores principales de la acción colectiva en el país se mantienen relativamente estables para el 2014, así como las principales demandas que giran en torno a las condiciones laborales, siendo las más importantes el aumento salarial con 8,5% del total de acciones colectivas y el pago de salarios con 8%. El tercer grupo con mayor participación, los grupos pro-vivienda (ver Gráfico N°1) tienen importancia como expositor del interés más recurrente para este año pues la intervención del gobierno (demanda) que llena más de la mitad de sus apariciones en la base de datos con la solicitud de vivienda (subdemanda) que ocupa un 8,7% del total de las acciones colectivas. Del total de 86 acciones colectivas que califican como exigencia de la intervención de gobierno 51 hacían referencia específicamente al tema de vivienda y en menor medida al de tierra para cultivar.

Si bien las demandas en torno a las condiciones laborales se mantienen en primer lugar respecto del 2013, ésta muestra un crecimiento importante al pasar de 18,5% a 29,8% de un año a otro. Como se verá adelante, dos de los tres momentos de mayor concentración de acción colectiva están relacionados con demandas de corte laboral, específicamente el aumento salarial y el pago del salario, en particular en el sector público.

Gráfico N°3. Porcentaje de apelación a las principales demandas en 2014 en comparación con el 2013.



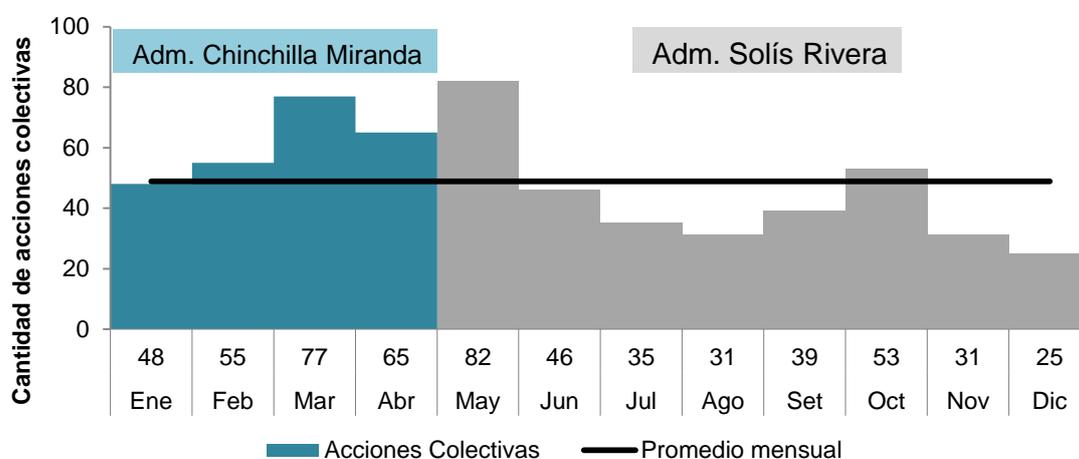
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

El cambio de 480 a 587 acciones colectivas de 2013 a 2014 visualiza el paso de un periodo de aumento de los niveles de protesta en este lapso bianual. En el 2013 el promedio de acciones colectivas por mes era de 40, mientras que en el 2014 era de 48,92; sin embargo, al mirar los momentos en que se ha concentrado la acción colectiva, éstos se encuentran en el periodo de transición entre la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) y Solís Rivera (2014-2018). Los primeros cuatro meses del año, correspondientes a los últimos de la administración Chinchilla Miranda fueron en promedio los más conflictivos del año 2014, puesto que agrupan el 41,74% del total de acciones colectivas del año, con un promedio mensual de 61,25 de acciones; 12,33 por encima del promedio anual, mientras que los ocho meses restantes tienen el

58,26% de las acciones con un promedio de 42,75 acciones colectivas por mes.

Una parte de las acciones colectivas que iniciaron en el gobierno Chinchilla se profundizaron y llegaron al punto de más alta conflictividad en el primer mes del gobierno Solís, pues mayo es el mes que registra la mayor cantidad de acciones colectivas (82), debido principalmente a la huelga magisterial que exigía el pago de salarios adeudados de parte del Ministerio de Educación Pública (MEP). Es también otra huelga en el sector público la que justifica el segundo pico de acción colectiva en el periodo de la nueva administración, en octubre se inicia la huelga del Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA (SINTRAJAP) contra el contrato de concesión de construcción y administración de la nueva Terminal de Contenedores de Moín a la empresa holandesa APM Terminals.

Gráfico N°4. Frecuencias absolutas de acciones colectivas por mes, según administración 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del 2014 del Programa Estado de la Nación.

ACCIÓN COLECTIVA EN LA PRIMERA MITAD DEL AÑO

En el periodo entre febrero y mayo del 2014 se concentra la mayor cantidad de acciones colectivas, y en él se cruza no sólo la ansiedad social de la primera como de la segunda ronda electoral, sino también una serie de eventos políticos que disparan la acción de distintos grupos en problemáticas que ya

son un núcleo de demandas bien conocido por las instituciones: salarios, educación y vivienda. En el periodo electoral que va de febrero a abril – paradójicamente– aumenta la participación no electoral de la ciudadanía con respecto al periodo pre-electoral que se ubica en la segunda mitad del 2013. Cada vez más veces se acude a declaraciones públicas en medios y hacia instituciones, así como a manifestaciones callejeras para apelar al sistema político.

Viejas demandas, nuevas dimensiones: salario y educación

Como se describe arriba, las principales demandas planteadas para el 2014 tienen que ver con una serie de problemas que podríamos llamar como tradicionales, pues permanecen como las principales dentro de la serie histórica de acciones colectivas desde 1994³. Los resultados poco satisfactorios de la negociación del aumento del salario público dejaron un sinsabor en el sector de trabajadores públicos, donde se concentran los sindicatos más fuertes del país. El aumento de 0,43% decretado por la Comisión Negociadora de Salarios de Sector Público (CNSSP) fue el principal motivo de movilización en febrero y marzo, con un total de 28 acciones colectivas en ambos meses en torno a esa demanda, que a su vez motivaba una serie de denuncias y apelaciones respecto de la situación de la clase trabajadora en el país y las políticas de los últimos gobiernos en ese respecto.

La retórica de los sindicatos del sector público fue más allá de la llana demanda por un porcentaje mayor de aumento (dado el costo de la vida, la inflación y el poder adquisitivo) para apelar a las diferencias salariales entre mandos medios y altos con los trabajadores públicos “rasos”⁴, la utilización de las y los trabajadores públicos como chivo expiatorio del gasto público por las

³ Dentro de la base de datos de la serie histórica de acciones colectivas realizada por el PEN (versión que abarca de enero 1994 a marzo del 2015) los cuatro núcleos de demandas se distribuían así: un 25,1% tenía que ver con leyes, decretos, actos administrativos (aprobación, oposición, creación, implementación o modificación); 22,6% de las demandas giraba en torno a las condiciones laborales (aumento o pago de salario, pensiones, convenciones colectivas, garantías laborales, desempleo, despidos, libertades sindicales, informalidad); un 11,6% en participación en la toma de decisiones (solicitud de información, de ser consultado, negociación, fiscalización, respuestas, pronunciamiento o rectificación de posición oficial) y un 11% en el tema de servicios (costo, infraestructura, calidad y cobertura).

⁴ Ver detalles en Leandro, Marco (20 de Febrero de 2014). ¡Albino retó al ministro de Hacienda! *Diario Extra*, pág. 2.

autoridades promotoras de las políticas neoliberales⁵, entre otras. Es decir, lo sucedido en la CNSSP se convierte en una *estructura de oportunidad política*⁶ sobre la cual la demanda básica del aumento de salario se convierte en un núcleo disparador de apelaciones y denuncias más allá de lo que estrictamente se negociaba. Desde el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) decían que las protestas callejeras (paro de labores en instituciones, marchas y concentraciones) eran medidas injustificadas⁷. El punto al que había llegado el descontento con el conflicto por los salarios no era alentador para el partido gobernante, cuyo apoyo iba en picada según las encuestas electorales del momento⁸.

A pesar de que la mayoría de acciones colectivas en torno a esa demanda se llevaron a cabo de manera aislada y atomizada, hay un esfuerzo de coordinación en el sector que se hace visible el 20 de marzo. Acciones con diversidad de repertorios (marchas, bloqueos, paros, tortuguismo, concentraciones) fueron llevadas a cabo en puntos como Upala, San Isidro El General, Orotina, Nicoya, San Carlos, Sarapiquí, Alajuela, Cartago, Liberia, Puntarenas, Limón y San José.

Al mes siguiente, en abril son las demandas en el sector de educación las que toman el protagonismo, pero desde diferentes frentes. El Colegio San Luis Gonzaga enfrenta problemas financieros que amenazan su autonomía administrativa y sostenibilidad financiera, lo que moviliza tanto a estudiantes, funcionarios y funcionarias administrativas así como a docentes. Por otra parte hay un brote de descontento de estudiantes, padres y madres de familia en

⁵ Ver detalles en Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense. (20 de Febrero de 2014). El SEC se pronuncia ante la incertidumbre social y económica incrementada con el miserable reajuste salarial público. *Diario Extra*, pág. 15.

⁶ Charles Tilly y Sidney Tarrow (2007, pág. 49) definen como *estructura de oportunidad política* a aquellos aspectos de los regímenes e instituciones que facilitan o inhiben la acción colectiva de un actor político, así como cambios en dichos aspectos. Incluye tanto oportunidades como amenazas.

⁷ Ver detalles en Amenábar, Ana (24 de Febrero de 2014). MEP no justifica huelga de docentes. *Diario Extra*, pág. 2. Y Leandro, Marco (25 de Febrero de 2014a). "Huelga no se justifica". *Diario Extra*, pág. 5.

⁸ El 17 de enero la encuesta de UNIMER colocaba a José María Villalta del Frente Amplio en primer lugar con 22,5% de las preferencias, seguido Johnny Araya de Liberación Nacional con 20,3% y Otto Guevara del Movimiento Libertario con 20,2% (Agüero, 2014). El 29 de enero la encuesta del CIEP-UCR para el Semanario Universidad colocaba a un 33,4% de personas que no tenían candidato aun, seguido de la preferencia por Johnny Araya con 17,4% y José María Villalta con un 14,4% (Agencia/Redacción, 2014).

distintos centros educativos, tanto de primaria como secundaria. Los focos temáticos de la movilización son variados: estudiantes contra la privatización del Colegio Técnico Figueres Ferrer, contra la discriminación, infraestructura, así como contra algún funcionario (director, directora o docente) que se pide destituir, siendo esta última demanda la más común de todas para este año, en términos de educación. Este tipo de acciones serán una constante hasta el cierre de ciclo lectivo, caracterizadas por el carácter inmediato de la demanda así como por utilizar en la mayoría de casos el bloqueo de la entrada del centro educativo como repertorio de presión.

Hacia la misma entidad –el MEP– se dirigían los grupos de docentes que recibían pagos incompletos o no recibían del todo su salario. Según el periódico *La Nación* todo inició con quejas por medio de las redes sociales virtuales, ante las que el MEP respondió con una posible solución por medio del pago con una planilla extraordinaria (Díaz, 2014, p. 8A). El 22 de abril el *Diario Extra* publicaba que unos sesenta profesores del Liceo de San Antonio de Desamparados amenazaban con tomar el local del MEP en Plaza Rofas indignados por depósitos incompletos o inexistentes de su salario. Ambos eventos se convierten en un llamado de las bases de trabajadores por la movilización social ante el problema de salarios que empezaba a crecer.

Los dos últimos días de abril diferentes dirigencias y bases sindicales sostuvieron una reunión con las autoridades de los ministerios de Educación y Hacienda, hicieron un bloqueo, dos marchas y el SEC publicó un campo pagado. Las acciones daban cuenta del inicio de un intrincado camino que recorría tanto el sector docente ante la ausencia de la garantía laboral más básica: el pago de salario; así como de técnicos, funcionarios y jefes de un gobierno que iniciaba gestión con un problema complejo en sus manos.

En el gráfico siguiente se muestra el inicio y temprano desarrollo de las movilizaciones de los educadores en durante el cierre del gobierno Chinchilla Miranda. Como se observa, la mayoría de movilizaciones se daban desde las bases de trabajadores de la educación sin la presencia de dirigencias sindicales, esto se convirtió en presión no sólo para las autoridades salientes sino también para los representantes de los sindicatos magisteriales que

hacían el llamado a huelga movidos por las demandas de las bases, aunque en un momento de transición entre administraciones que dificultaba el seguimiento de acuerdos y el relativo conocimiento de las exigencias antes planteadas por las y los docentes de parte de las nuevas autoridades. El problema tenía que ver con el funcionamiento interno del Ministerio, la administración de planillas, el depósito de salarios, el control de incentivos, entre otros; sin embargo, con el cambio de gobierno y de jerarcas, los responsables políticos de solucionar el problema variaban y tenían que dirigir de las negociaciones de un conflicto iniciado antes de su administración.

Diagrama N°1. Línea del tiempo: Acciones colectivas en torno al pago de salarios al magisterio nacional, administración Chinchilla Miranda, 2014.

Momentos	Acción Colectiva	Acción Institucional
Visibilización inicial del problema	22 de abril Profesores convocan a tomar el local del MEP en Plaza Rofas.	Reunión entre profesores y Dirección de Recursos Humanos del MEP que promete pagar lo adeudado.
	23 de abril	
Atención al problema	24 de abril Continúan las protestas callejeras y declaraciones públicas de las bases sindicales ante incumplimiento de pago.	Reunión entre sindicatos, MEP y Ministerio de Hacienda. Se acuerda el reintegro del dinero, sin embargo este acuerdo no se concreta en el corto plazo.
	29 de abril	
No hay solución: Cambio de administración	5 de mayo Sindicatos inician la huelga magisterial, docentes hacen protestas callejeras y declaraciones públicas.	

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación y su bitácora de noticias.

Huelga magisterial por el pago de salarios adeudados

Con el fallo del MEP, el problema llegaba al tope, ya no sólo se trataba de que el aumento salarial para el sector público fuera insuficiente, ahora un gran porcentaje de esta fuerza laboral no recibía su salario ¿Se podía esperar una respuesta diferente a la del descontento?

Si bien el sistema de pagos Integra2 fue formulado e implementado desde el gobierno anterior, los fallos habían sido anunciados antes de su puesta en marcha desde adentro del Ministerio de Educación Pública. El “Informe 31-14” de la Auditoría Interna del MEP aclaraba que inicialmente la fecha de lanzamiento del sistema era diciembre del 2013, lo que fue imposible por ajustes que faltaban de parte del Ministerio de Hacienda. Se fijó la fecha de lanzamiento para abril del 2014, sin embargo, de 44 funcionarios del Departamento de Asignación del Recurso Humano encuestados sobre la implementación del sistema en dicha fecha, 100% indicó que era inconveniente por coincidir con el inicio del ciclo lectivo, cuestión que ya había sido discutida en una reunión previa. El Comité Directivo del MEP acordó el 7 de abril del 2014 el pago de la primera quincena de abril mediante Integra2 (Auditoría Interna MEP, 2014, pp. 5-6).

Las denuncias iniciales de algunos sectores del movimiento magisterial eran los síntomas iniciales de la huelga que estalló a inicios de mayo. Un mes antes los sindicatos advertían de una serie de retos y problemáticas que debía enfrentar el inminente ganador de la segunda ronda electoral Luis Guillermo Solís⁹. Esa lectura política del cambio de gobierno y la situación de la educación pública en el país contemplaba una larga lista de las deficiencias de los dos periodos de Leonardo Garnier como jerarca del MEP, deficiencias que se traducían en expectativas de la nueva administración. Dicha situación fue visibilizada por las bases del movimiento magisterial que inició una serie de manifestaciones callejeras que denunciaban ese incumplimiento patronal de parte del Estado.

⁹ Para ver más detalles puede consultar la nota periodística Nuñez (02 de abril de 2014) Gremios cuestionan avance en sector educativo. *Semanario Universidad*, p. 12.

Las dirigencias sindicales, que no habían liderado estas tempranas muestras de descontento, tomaban nota del mismo y el 03 de mayo los periódicos registraban la conferencia de prensa en que los principales sindicatos magisteriales la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) y el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC) hacían anuncio de la huelga que iniciaría el lunes 05 de mayo, ante la incapacidad institucional de dar solución al problema. El pago acordado por medio de la planilla extraordinaria de la segunda quincena de abril no se dio (Sindicatos del Magisterio Nacional, 2014, p. 11) y se convertía en el detonante para la organización de una huelga como medida de mayor impacto al de las anteriores manifestaciones.

Inicialmente desde los medios se visualizaba el asunto como el resultado de un problema técnico que afectó solamente a unos 1.700 profesores recién nombrados (Ross, 2014, p. 6A), sin embargo, mientras pasaban las fechas de pago aumentaba la cantidad de educadores con cuentas vacías o incompletas, asimismo, la falta de pago empezaba a perfilarse más como un asunto político que como uno exclusivamente técnico. En respuesta a los cálculos sindicales de los posibles afectados, Leonardo Garnier respondía que “solamente” 6.000 docentes enfrentaban los problemas de pago por la migración al nuevo sistema y prometía una solución para el 13 de mayo (Leandro, 2014b, p. 2).

En San José como en distintas zonas del país¹⁰ se coordinaban variadas acciones de protesta y se planteaba que el inicio de la huelga sería nacionalizado. La huelga contó con gran variedad de repertorios de manifestación, además de un apoyo vigoroso de las bases sindicales al inicio de la huelga, otros sindicatos hacían pública su solidaridad con el movimiento que iniciaba el magisterio nacional y emitían comunicados en campos pagados al respecto.

Cabe aclarar además que las declaraciones públicas fueron el repertorio más común de acción colectiva usado por el sector de trabajadores pues del total de

¹⁰ Se registra participación al inicio del episodio de la huelga en Cartago, Limón, Liberia, Pocosol, Pérez Zeledón, Osa, Upala, Puriscal, Sarapiquí, Nicoya, Heredia, Palmar Norte y San José.

sus 256 acciones colectivas, 136 utilizaron este repertorio, es decir un 53,1%. En términos de expresión de alianzas entre grupos que hacen la acción colectiva, la declaración pública con 61 apariciones es la más común, tanto como forma de participación conjunta que se cuenta 36 veces, como para mostrar solidaridad contada 25 veces. Asimismo, los sindicatos (tipo de organización con mayor frecuencia de participación en las acciones colectivas del 2014) tienen en la declaración pública (cartas a instituciones, comunicados, convocatorias, campos pagados¹¹) su forma favorita de manifestación, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla N°1. Referencia cruzada según tipo de organización y repertorio utilizado en la acción colectiva, 2014.

		Tipo de organización							Total	
		NR	Otros	Sindicatos	Cooperativas	Cámaras	Asociaciones civiles	Asoc. Desar.		Org. Estudiantiles
Repertorio de las acciones colectivas	No registra	4	2	2	0	5	0	0	0	13
	Mitín/concurrencia	47	14	15	0	4	1	2	0	83
	Marcha	6	13	12	0	0	0	1	2	34
	Bloqueo	38	37	9	0	4	0	2	1	91
	Huelga	7	1	17	0	0	0	0	0	25
	Paro	5	2	9	0	0	0	0	0	16
	Declaración pública	31	34	125	0	26	17	4	5	242
	Denuncia ante entidades estatales y/o internacionales	5	3	5	0	2	1	0	0	16

¹¹ En el caso de los campos pagados cabe aclarar que esta forma de repertorio usualmente es utilizado por los sindicatos más grandes y de mayores recursos económicos, ya que requiere de la compra de un espacio dentro de los medios de comunicación escrita revisados para la sistematización en la base de datos (Diario Extra, La Nación y Semanario Universidad).

Reunión con autoridades	10	5	11	1	4	1	1	0	33
Reunión o asamblea	4	7	12	0	0	0	1	0	24
Actos contra la propiedad	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Invasión de propiedad	4	0	0	0	0	0	0	0	4
Huelga de hambre	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Org. de consulta o proyecto de ley por iniciativa popular	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Total	165	120	217	1	45	20	11	8	587

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

Durante el desarrollo del episodio de la huelga aumentaba el número de testimonios de carencia económica e inestabilidad emocional de los docentes afectados por la falta de pago. Lo anterior tenía efectos no sólo en la percepción general de la opinión pública respecto de lo justificado o no de la huelga, sino también en la organización de la misma. La situación obligaba al movimiento de educadores a buscar cómo administrar no sólo las fuerzas y propuestas en las negociaciones internas (entre dirigencias y con las bases) y externas (con las autoridades de Educación y Hacienda); sino también los recursos económicos (mediante campañas de recolección de víveres y dinero) y las energías y emociones (por un lado el estrés e incertidumbre de las

deudas y falta de ingresos¹² y por el otro la motivación dada por el apoyo de otras organizaciones¹³).

Fotografía N°1. Marcha magisterial, mayo 2014.



Fuente: Tomado de nacion.com.

Desde la dimensión institucional quedaba claro que una falencia importante yacía en el hecho de que no hubiera certeza en la cantidad exacta de los miles de docentes afectados, la ambigüedad en las declaraciones de los funcionarios de los ministerios daba cuenta de la falta de acuerdo y de definición del problema, puntos necesarios para el establecimiento de soluciones. Por un lado Leonardo Garnier afirmaba que todo se debía a fallos técnicos; por el otro lado, el Viceministro de Egresos entrante, José Francisco Pacheco, afirmaba que la razón yacía en problemas administrativos y no en fallos técnicos (Ramírez, 2014, p. 12A).

La posición del Magisterio Nacional era clara a pesar del cambio de gobierno, las “buenas intenciones” (Magisterio Nacional, 2014a, p. 5) no serían suficientes si no se concretaba la solución requerida: pago completo a cada educador con problemas. El 7 de mayo, un día antes del traspaso de poderes las calles de San José se llenaron de miles de educadores y otros sectores que

¹² Cuando la huelga llevaba dos semanas se dio a conocer que dos profesores con deudas y sin salario hacía varios meses se habían suicidado despertó un sentimiento generalizado de indignación y preocupación.

¹³ La huelga recibía muestras de apoyo del Bloque Unitario Social y Sindical Costarricense (BUSSCO), Unión de Empleados de la Caja (UNDECA), Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA (SINTRAJAP), Asociación Nacional de Empleados Judiciales (ANEJUD), Frente Interno de Trabajadores del ICE (FIT-ICE).

marchaban, la protesta era una afirmación de la continuidad del movimiento, el cambio de gobierno era secundario si no se daba el cambio necesario para el grupo: el depósito de los salarios adeudados, en definitiva el problema tenía raíces estructurales en el funcionar del ministerio, sin embargo el momento de transición entre administraciones dificultaba la posición de los huelguistas frente a un nuevo gobierno. A la segunda semana de huelga la posición firme de los sindicatos de no ceder ante propuestas de solución parcial frente a lo poco que podía ofrecer la ministra debido a las magnitudes del problema no permitía llegar a acuerdos efectivos.

Sin embargo la extensión de la huelga por más de un mes empezaba a pasar la factura en términos de desgaste político de los sindicatos como de las autoridades institucionales, sobre todo ante la falta de acuerdos efectivos, a lo que se le sumaba la división que se dio entre los sindicatos magisteriales en la asamblea general del 29 de mayo. Por un lado ANDE y SEC querían volver a las negociaciones con el gobierno, por el otro lado APSE calificaba dicha posición como inconsulta pues no seguía la decisión de las bases (Leandro, 2014e, pág. 4).

El discurso del gobierno se manejaba en una retórica del *good cop, bad cop*, en la que el presidente Solís solicitaba en la cadena nacional televisiva del 19 de mayo el fin de la huelga, haciendo un llamado por la alimentación y educación de la niñez (Lascáñez, 2014, pág. 4A), mientras que desde el Ministerio de Educación Pública se hacía un anuncio sobre la valoración de posibles sanciones si la huelga no era finalizada (Herrera, 2014a, pág. 10A). Después de los intentos fallidos de negociación a finales de mayo, se marcaba el paso de la cumbre de la huelga a su descenso, como se observa en la siguiente línea del tiempo¹⁴:

¹⁴ Las líneas del tiempo presentadas en esta ponencia utilizan las fechas de publicación en los periódicos de las acciones colectivas o eventos relativos a las huelgas.

Diagrama N° 2. Línea del tiempo: Acciones colectivas y repertorios en torno al pago de salarios al magisterio nacional, administración Solís Rivera, 2014.

Momentos	Acción Colectiva	Acción institucional
	Continúan protestas callejeras en todo el país que iniciaron el 5 de mayo como parte de la huelga magisterial.	
Acercamiento con nueva administración	10 de mayo	
	12 de mayo	Primeras reuniones con la nueva administración, quien propone pago adeudado a los profesores que sí están ingresados en planilla. No hay acuerdo.
	13 de mayo	Bases sindicales rechazan propuesta del gobierno y continúan protestando.
	14 de mayo	Gobierno reconoce fallos en sistema, pero pide fin de la huelga.
	16 de mayo Continúan protestas callejeras en todo el país.	
Auge e intensificación del movimiento magisterial. Estancamiento en negociaciones.	18 de mayo	Gobierno propone pago adelantado de salarios de abril y mayo, sin incorporar los pagos de febrero y marzo. Sin embargo, la propuesta es rechazada por los sindicatos.
	20 de mayo	Funcionarios públicos de la Dirección de Recursos Humanos del MEP declaran que se puso a funcionar sistema Integra2 pese a fallos advertidos.
	23 de mayo	Inicia la marcha magisterial y protestas callejeras.
	28 de mayo	Solución temporal de pago adelantado es implementada por el MEP con retrasos en la emisión de boletas de pago.

		Gobierno amenaza con despidos y rebajas salariales. Además, condiciona diálogo con representaciones sindicales al fin de huelga.
29 de mayo	Sindicatos rompen negociaciones por amenazas de sanciones, lo que genera división en asamblea de sindicatos.	
30 de mayo		Sala Constitucional falla a favor de docentes y ordena girar salarios en un plazo de 8 días.
1 de junio	Sindicatos antes divididos se reúnen, hacen propuesta conjunta de arreglo al gobierno y acuden a la Iglesia para reanudar diálogo.	
Se retoma negociación y se firma acuerdo: fin del conflicto.		Sindicatos y gobierno retoman negociación y firman los acuerdos con que finaliza la huelga: implementar un mecanismo excepcional de pago, crear una comisión bipartita de seguimiento, respeto a los incentivos salariales, pago de intereses, envío de información salarial completa, readecuación de deudas bancarias, la normalización de pago, la no aplicación de sanciones y la no modificación del calendario escolar.
4 de junio		

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos de acciones colectivas y bitácora 2014 del Programa Estado de la Nación.

Sonia Marta Mora ordena una auditoría interna en la Dirección de Recursos Humanos del MEP en un contexto de ambigüedad en la información dada por Leonardo Garnier, pues en un estudio a profundidad de la situación se logró determinar que el número de afectados no era de 6.000 sino de 13.665 (Ramírez y Ruiz, 2014, pág. 8A).

A finales de mayo, los sindicatos magisteriales acordaron solicitar la mediación de la Iglesia Católica, las negociaciones se retomarían pero la huelga continuaría, contrario a la solicitud de gobierno de deponerla. Sin embargo, debido a las amenazas de sanciones y declaratoria de ilegalidad, muchos educadores retornaban a las aulas, mermando la fuerza del movimiento. Para el 03 de junio 1.394 centros educativos operaban de forma parcial, 1.744 estaban cerrados y solamente 613 funcionaban en su totalidad (Pichardo, 2014, pág. 6).

Finalmente el 04 de junio se hacía público el fin de la huelga como los acuerdos logrados entre las partes: el gobierno debía aplicar un mecanismo excepcional de pago completo a los docentes, se debía conformar una comisión bipartita de alto nivel para la solución del problema de pagos, respeto al pago de incentivos, investigación sobre el funcionamiento de ambos sistemas de pagos, pago de intereses por el retraso en salarios adeudados, envío a docentes de información salarial completa, intervención del gobierno para la recaudación de deudas en banca estatal como privada, la normalización del pago de salarios, la no ejecución de acciones administrativas, judiciales o disciplinarias hacia los trabajadores de la educación y la no modificación de periodo de vacaciones (Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, 2014, pág. 5).

ACCIÓN COLECTIVA EN LA SEGUNDA MITAD DEL AÑO

La segunda mitad del 2014 se caracteriza por la disminución en la acción colectiva. De junio a diciembre la acción colectiva fue dispersa –poco articulada– y con gran variedad de actores. Sin contabilizar la huelga de SINTRAJAP que se detallara adelante, hay predominancia de dos grupos sociales: por un lado el gremio de transportistas, en particular de las dos

colectividades rivales de taxistas y porteadores que en ese periodo contabilizan 25 acciones colectivas referentes a temas típicamente relativos al tipo de labor que desempeñan: uso de radiofrecuencias, renovación de permisos de servicio especial de taxi, cálculo tarifario y contra la persecución de policías de tránsito a los porteadores. Por otra parte, los trabajadores públicos municipales en esos meses cuentan con 9 acciones colectivas en distintos cantones del país respecto de la exigencia del pago de anualidades, aumento salarial y otros temas en torno a la distribución del presupuesto municipal. Asimismo de octubre a noviembre tuvieron lugar 14 acciones colectivas en torno a la distribución del presupuesto nacional de parte de distintos sectores como artistas, estudiantes universitarios y trabajadores públicos.

Un sector que tomó importancia en el 2014 fue el de los grupos de vivienda, éstos llevaron a cabo 27 acciones colectivas durante los primeros cuatro meses del 2014, de los cuales 25 fueron bloqueos coordinados a nivel nacional por el Foro Nacional de Vivienda¹⁵ el 22 de abril. Los grupos exigían al gobierno no sólo una vivienda digna, sino agilidad en los trámites y al igual que las demandas salariales, éste episodio marcaría el repunte de conflictividad del cierre de la administración Chinchilla con ecos en la administración Solís pues 15 acciones colectivas de los grupos provivienda fueron llevadas a cabo del 08 mayo al 31 de diciembre. Las 42 apariciones de este actor para 2014 son las que significan su ascenso como el tercer grupo con mayor presencia en las acciones colectivas de este año.

En octubre, el leve crecimiento de la conflictividad con 53 acciones colectivas se debe a la huelga de SINTRAJAP contra el contrato de construcción y administración de la Terminal de Contenedores de Moín, pues aunque su presencia cuantitativa no tiene tanto peso en el registro total de acciones colectivas¹⁶, tiene importancia cualitativa como la segunda gran huelga del año

¹⁵ Otro grupo con una participación importante fue la Comisión de Lucha contra la Pobreza en Alajuelita (COLUPOA).

¹⁶ En el 2014 las acciones colectivas que tenían demandas específicamente en torno al tema del contrato de concesión portuaria a APM Terminals correspondían al 2,55% del total, es decir 15 protestas, de las cuales 9 se dieron en octubre, una de ellas la huelga, que a su vez contó con gran variedad de repertorios como por ejemplo bloqueos, declaraciones públicas y actos contra la propiedad.

en el sector público, la que además contó con altos niveles de represión, como se analiza a continuación.

Aumento en la conflictividad social: La huelga contra la concesión portuaria a APM Terminals

Desde el cambio en la política de gobierno en 2011, donde se pasó de la propuesta de concesionar los dos muelles de Limón a la de construir una nueva terminal operada por una empresa extranjera,¹⁷ SINTRAJAP tenía una posición definida respecto de la definición del conflicto: no querían la operación monopólica de la nueva terminal de parte de APM Terminals. Esta posición fue expresada en una reunión con miembros del Poder Ejecutivo del gobierno Solís Rivera: no estaban en contra de la instalación de la empresa sino de la disposición del contrato que le otorgaba un monopolio, específicamente en la cláusula 9.1 que dice así:

Según la especialización planteada por el Plan Maestro de que la TCM será la terminal especializada para el manejo de contenedores, del Complejo Portuario de Limón I Moín y en la Costa Caribe, así como la única encargada de atender barcos porta contenedores-fully-cellullar container ships destinados a la importación y exportación de carga hacia y desde Costa Rica, según las fases 2 y 3 del Plan maestro Portuario, que sirve de referencia.

En esta cláusula se define que el concesionario es el único responsable de atender a las naves y los contenedores que se transportan en esta terminal, sean estos de exportación o de importación (Consejo Nacional de Concesiones, 2011, pág. 50).

En julio, el acuerdo con el Poder Ejecutivo fue crear una comisión de revisión del contrato que trabajaría por un lapso de tres meses (correspondientes a la prorroga de presentación de documentos para el estudio de viabilidad

¹⁷ Para mayor detalle puede ver la ponencia de Alvarado (2015) en donde se hace una revisión de los momentos de negociación entre el gobierno (en las administraciones Arias Sánchez, Chinchilla Miranda y Solís Rivera) que explican el plan de concesión a APM Terminals, y da un marco contextualizador de la huelga portuaria de octubre 2014.

ambiental), lo que detuvo la huelga que anunciaba SINTRAJAP (Morris, 2014, pág. 5). Este acuerdo permitiría suspender el conflicto, aunque de manera temporal, ya que no sólo alargó los plazos de espera de una respuesta de parte del gobierno, sino que tampoco logró dar una respuesta efectiva a la demanda del sindicato, las negociaciones no llegaron a acordar una anulación, reforma o renegociación del contrato. Ante dicha situación SINTRAJAP se declaró en huelga a finales de octubre. Las autoridades nacionales como el Ministro de Trabajo Víctor Morales (Mora, 2014) y el Presidente de la República (Morris, 2014a, pág. 16) afirmaban la imposibilidad de negociar la cláusula 9.1, cambiando la postura de julio que inicialmente había logrado detener la disputa entre las partes.

Las primeras horas de la huelga serían sintomáticas del desarrollo de la misma. A pocos momentos de la declaratoria y el cierre de los muelles –que impidió que seis barcos cargaran banano y piña– la Fuerza Pública realizó un operativo de apertura de los mismos, que resultó en una gran represión del movimiento, pues hubo enfrentamientos y 68 detenidos, mientras que se contabilizaban las pérdidas de las empresas afectadas por la huelga (Morris & Portilla, 2014, pág. 4). Como se muestra en la línea del tiempo a continuación, la huelga mantuvo la protesta callejera como uno de sus principales recursos para demostrar su oposición al planteamiento de gobierno, sin embargo éste fue el que logró imponerse, pues durante el proceso de negociación ambas partes continuaron aferradas a sus posiciones, imposibilitando un acuerdo.

Diagrama N°3. Línea del tiempo: Acciones colectivas y repertorios en torno a la concesión portuaria a APM Terminals, octubre y noviembre 2014.

Momentos	Acción Colectiva	Acción institucional
Intensificación de la protesta social.	18 de octubre Asamblea de delegados SINTRAJAP: Se acuerda huelga con la demanda de modificación de la cláusula 9.1 (sobre la exclusividad a APM Terminals).	Gobierno declara que cláusula 9.1 es innegociable.
	21 de octubre	
	23 de octubre Inicio de huelga de trabajadores de JAPDEVA.	Inicia negociación entre sindicatos y gobierno: ninguna de las partes cede, no hay acuerdos.
	24 de octubre	
Intensificación de la protesta social con pérdida de legitimidad: Estancamiento de negociaciones.	28 de octubre Continúan protestas callejeras: quema de fotos de presidente y ministros. Protestas se extienden hasta el 4 de noviembre.	Declaratoria de ilegalidad de la huelga por parte del Juzgado de Trabajo del Primer Circuito.
	1 de noviembre	
Suspensión de la huelga: Concreción de	2 de noviembre SINTRAJAP se aferra a posición de libre mercado ante la no disposición del gobierno de renegociar la cláusula 9.1, imposibilitando cualquier acuerdo.	Defensoría de las Habitantes inicia mediación, por solicitud del Frente Amplio y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
	5 de noviembre	

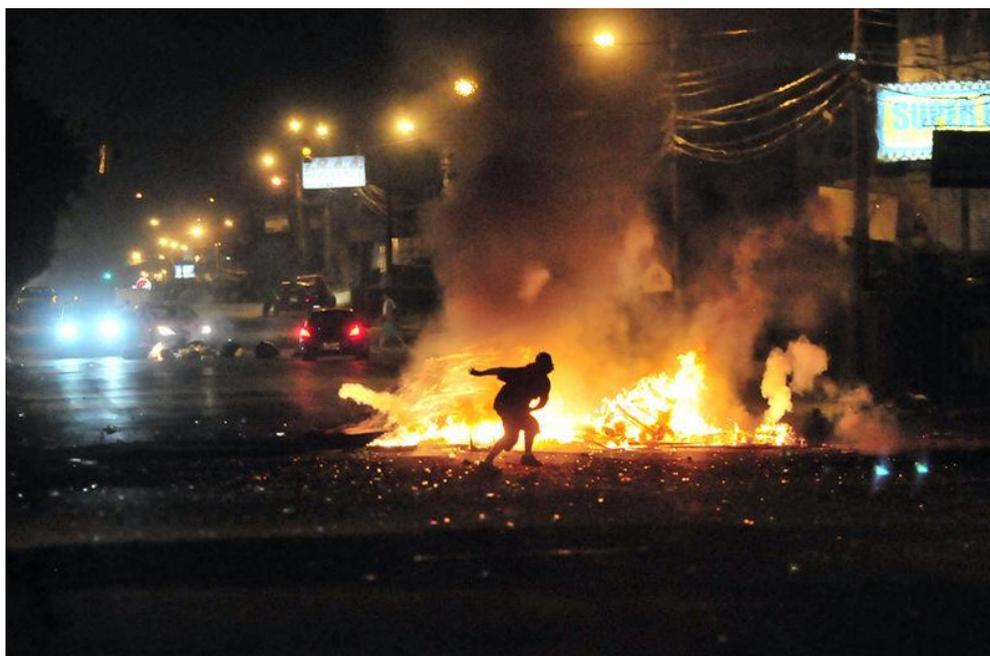
propuesta
gubernamental
como acuerdo. **6 de
noviembre**

Se suspende la huelga e inicia negociación
bajo los acuerdos de implementar un
proyecto de desarrollo para Limón y no
aplicar sanciones a huelguistas.

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos de acciones colectivas y bitácora 2014 del Programa Estado de la Nación.

La toma de control de los muelles de parte del gobierno no minaría la continuación de la huelga y la utilización de otras formas de protesta además del detenimiento indefinido de labores, dándose bloqueos y disturbios con represión de la fuerza policial en distintos puntos de Limón durante los días siguientes a la declaratoria. Aunado a éstas había otras razones para que la tensión en torno a la concesión aumentara. Parte de las demandas realizadas por SINTRAJAP como por grupos ecologistas tenían que ver con la dimensión ambiental del proyecto de construcción de la terminal; en ese sentido, el trámite pendiente de viabilidad ambiental a cargo de la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) (Morris, 2014b, pág. 17) daba una suerte de esperanza a los grupos en protesta sobre la posibilidad de suspensión de la concesión, el aplazamiento de la entrega de los resultados del estudio de SETENA se debía al planteamiento de dudas técnicas de distintos ecologistas.

Fotografía N°2. Disturbios en Cieneguita, Limón en el contexto de la huelga de SINTRAJAP, octubre 2014.



Fuente: Tomado de nacion.com

Ante los disturbios y el acrecentamiento de la violencia de parte de grupos de manifestantes (que de acuerdo con SINTRAJAP no eran miembros de sus filas) y de la represión policial, la huelga iba hacia la escalada en la conflictividad social. Con lo anterior crecía el apoyo al movimiento de parte de otros

sindicatos, grupos y organizaciones,¹⁸ pero también la posibilidad de división entre el grupo de trabajadores que se mantenía en huelga, siempre entre los discursos divergentes de la patronal que dice que hay trabajadores que desean romper con la huelga y del sindicato que dice que dichos trabajadores son objeto de amenazas (Herrera, 2014a, pág. 10A). Mientras que la huelga ganaba el apoyo de sindicatos, el gobierno perdía el de este sector que llegó a condicionar su participación en las mesas de diálogo, pero lo ganaba con de empresas estibadoras y exportadoras.

El gobierno cambió de posición para aferrarse a la no renegociación del contrato con APM Terminals, aunque el mismo en su cláusula 12.10 lo permite. El Poder Ejecutivo buscó promover una solución a la huelga con una propuesta que referenciaba una vieja demanda limonense: inversión en proyectos de desarrollo para la provincia¹⁹. La propuesta era un plan de inversión de ¢400 mil millones para fortalecer los muelles limonenses y a JAPDEVA, así como para financiar otros proyectos, a tres meses de que el mismo gobierno cerrara el proyecto Limón Ciudad Puerto (Rodríguez, 2014). Sin embargo, la huelga se mantenía con la misma demanda central (Zárate, 2014, pág. 17).

La quema de fotografías del presidente y otras autoridades no fue un punto de inflexión en las negociaciones, tuvo solamente el carácter de “escándalo” efímero, que sin embargo daba cuenta de los niveles a los que había llegado el episodio de protesta que empezaba a perder vigor. La pérdida de legitimidad que sufría la huelga tenía que ver con el tipo de repertorios utilizados (bloqueo, quema de un tráiler y fotografías) y con la declaratoria de ilegalidad de la huelga hecha el 31 de octubre por el Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de la Zona Atlántica, lo que implicaba sanciones que iban desde el rebajo salarial hasta el despido (Morris, 2014c, pág. 6). Aun cerca del fin de la

¹⁸ El 25 de octubre del 2014 la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza publicaba en el Diario Extra un campo pagado titulado “APSE condena represión del gobierno contra SINTRAJAP”; el 26 de octubre la Central General de Trabajadores daba su apoyo a SINTRAJAP; el 28 de octubre sindicatos diversos viajaron a Limón para apoyar a SINTRAJAP; el día siguiente una marcha estudiantil de apoyo salió de la Universidad de Costa Rica y el 30 de octubre el Bloque Unitario Social y Sindical Costarricense declaraba que aplicaría medidas de presión como apoyo a la huelga, el mismo día la Coalición Sindical Patria Justa declaraba que el mantenimiento de las conversaciones con el gobierno dependerían del manejo que diera al conflicto de la huelga en JAPDEVA

¹⁹ Esto porque además en julio el Gobierno Solís había realizado el cierre de una de las iniciativas en esta línea para Limón: el “Proyecto Limón Ciudad Puerto”.

huelga el sindicato continuaba rechazando la postura del gobierno y promoviendo una solución que incluyera la modificación de la cláusula 9.1, cosa que no sucedió. Dicho contexto ponía en jaque al sindicato líder de la huelga, por lo que aprobó la propuesta del diputado Gerardo Vargas del Frente Amplio de negociar bajo la mediación de la Defensora de los Habitantes Monserrat Solano.

En la negociación ambas partes moderaron sus posiciones, el sindicato más que el gobierno: no se renegociaría la cláusula 9.1 pero no se ejecutarían amonestaciones ni sanciones a quienes participaron de la huelga; los demás puntos de acuerdo no fueron conocidos durante el periodo de negociación en las semanas siguientes al fin de la huelga. La Defensoría solicitó una mediación hermética, aunque era bien conocida la pérdida de vigor y legitimidad de la demanda de cambio en el monopolio de APM Terminals, lo que ubicaba la demanda del impacto y destrucción ambiental en el centro de las preocupaciones de los sindicalistas, quienes veían en ella una de las posibles salidas estratégicas a la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín.

La huelga de octubre era una batalla pérdida para SINTRAJAP, el mismo panorama se vislumbraba para la recientemente vencida convención colectiva que protegía a JAPDEVA como una autorizada para operar los puertos de Limón y daba una serie de beneficios a sus trabajadores. A pesar de esto, el apoyo popular hacia JAPDEVA aumentó después de la huelga, mientras que para el gobierno la opinión pública se traducía en incertidumbre y falta de claridad (Araya, 2014, pág. 7)²⁰.

CONCLUSIONES SOBRE LA PROTESTA SOCIAL EN 2014

El 2014 se caracterizó por un aumento significativo de los niveles de acción colectiva respecto del año anterior, concentrándose en la primera mitad del año

²⁰ En la encuesta del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica publicada por el Semanario Universidad en la pregunta ¿Se debería eliminar o no la terminal operada por JAPDEVA? La respuesta “No” creció de 48,4% a 56,8% de agosto a noviembre del 2014. Las preguntas sobre las decisiones más acertadas y menos acertadas del gobierno, eran respondidas mayoritariamente bajo la categoría “no sabe o no responde” (Araya, 2014, pág. 7).

los mayores niveles de conflictividad. Este periodo se caracteriza por un cruce de momentos de los ámbitos institucionales, electorales y sociales. Desde el institucional, los meses de febrero y marzo corresponden a los periodos de negociación del aumento del salario público en el seno de la Comisión Negociadora del Salario Público, así como por la entrada a clases; desde lo electoral, este año el país contó por segunda vez en su historia con una segunda ronda electoral, caracterizada por el cambio de gobierno a manos de un partido opositor, que además basó su campaña en alimentar la expectativa de cambio en la ciudadanía, lo que nos lleva al tercer momento; en lo social, la popularidad de la presidenta saliente Laura Chinchilla bajó a 0,726 en una escala de 0 a 5 en setiembre del 2013 (Murillo, 2013), una serie de descontentos se había acumulado desde entonces y explotado en los últimos meses de su gobierno con protestas salariales, educativas, de vivienda, muchas de éstas tenían sus orígenes en temas estructurales y de funcionamiento institucional que iban más allá del cambio de gobierno.

Lo último es evidente en el caso de la huelga magisterial, fue una huelga iniciada por la presión de las bases que se encontraban en una situación de desesperación, y llevada a cabo con el apoyo de sus propios sindicatos, como con el apoyo de muchos sindicatos de diferentes gremios, sin embargo, ese cruce de momentos, así como la falta de claridad en la definición de su problema y la dificultad para el sostenimiento de acuerdos, alargaron el proceso de protesta y de espera por los salarios.

Al mismo tiempo que iniciaban las primeras manifestaciones de la huelga –que se convertiría en la acción con mayor sostenimiento en el tiempo y mayor cantidad de personas involucradas– se encuentra desde abril, otro tipo de acción colectiva muy diferente. Los grupos provivienda lograban visibilizarse por sus acciones coordinadas (desde el Foro Nacional de Vivienda, la Comisión y Lucha contra la Pobreza en Alajuelita –COLUPOA- así como otras sin una organización registrada) a lo largo y ancho del país por una demanda específica e inmediata: el bono de vivienda y agilización en los trámites correspondientes. A pesar de estas características, el número de acciones llevadas a cabo daban cuenta de la magnitud de afectados por la problemática de vivienda. Otras acciones colectivas se caracterizan por ser coyunturales y

reactivas a los tiempos (y falencias) institucionales, este es el caso de las acciones llevadas a cabo durante los momentos de discusión presupuestaria, que en el caso local, movilizó a muchos trabajadores municipales por el pago de las anualidades adeudadas por los gobiernos locales, en el caso nacional movilizó a variedad de actores que despreciaban las declaraciones de algunos diputados sobre el gasto público y el eventual recorte en sus respectivos sectores.

En octubre, encontramos otra acción con un mayor sostenimiento en el tiempo. Aunque la huelga de SINTRAJAP se prolongó aproximadamente dos semanas, las protestas y negociaciones con el gobierno respecto de la concesión de los muelles limonenses había iniciado desde la administración Arias Sánchez (2006-2010). En este caso, al observar la larga data del conflicto portuario, la huelga SINTRAJAP es solamente un nodo de toda la red que se construyó en torno a esta problemática, aunque se podría calificar como una huelga perdida, lo cierto es que al comparar la propuesta inicial del gobierno Arias Sánchez con lo que logró el sindicato, observamos un logro relativo respecto del impacto del proyecto de concesión inicial, que fue modificado.

Las condiciones de posibilidad de este tipo de acciones como la huelga magisterial y la portuaria, frente a las acciones de un corte temporal más inmediato parece basarse no solamente en la existencia de apoyo y coordinación de una organización (aunque como se observa en el Gráfico N°2 un 28,1% de las acciones no registraban una organización), sino también en el tipo de organización y organicidad del movimiento. Ambos movimientos huelguísticos comparten no solamente una amplia fuerza laboral sindicalizada, sino que sus sindicatos han logrado históricamente conformarse como una estructura de toma de decisiones y coordinación con distintos niveles como direcciones, comisiones y asambleas (incluso regionales en el caso magisterial), así como una fuerza a tomar necesariamente en cuenta dentro de las instituciones, gracias a las convenciones colectivas. La ejecución de huelgas no depende solamente de que exista un problema lo suficientemente serio que lleve a los grupos trabajadores a tomar dicha medida, sino también de que estos grupos tengan una organicidad que le permita sostener un

movimiento bajo los riesgos de sanciones como reducciones salariales o pérdida de empleo.

Las huelgas además sirven como una ventana que muestra el funcionamiento del sistema político. En el caso de la huelga de educadores mostró una serie de deficiencias de corte político y organizacional en el Ministerio de Educación, evidenciando como desde la protesta social nos es posible conocer otra cara de la política pública estatal, asimismo nos permite conocer la gestión pública de los conflictos, en el caso de ambas huelgas implicó un golpe a la percepción del gobierno de Luis Guillermo Solís, aclarando que para ambos casos – magisterial y portuario- el oficialismo pasó de apoyar las demandas de éstos grupos a pedir el fin de sus movilizaciones, que se habían prolongado ante la falta de resolución de sus demandas.

Fuentes consultadas

- Agencia/Redacción. (29-Enero 2014). *Encuesta UCR: crecen los indecisos y segunda ronda toma más fuerza*. From CRHoy: <http://www.crhoy.com/encuesta-ucr-crecen-los-indecisos-y-segunda-ronda-toma-mas-fuerza-w3l7m1x/>
- Agüero, M. (17-Enero 2014). *Nueva encuesta de Unimer agita lucha de punteros*. From La Nación: Nueva encuesta de Unimer agita lucha de punteros
- Amenábar, A. (24-Febrero 2014). MEP no justifica huelga de docentes. *Diario Extra*, p. 2.
- Araya, J. (10 de Diciembre 2014). Ciudadanos tienen poca claridad sobre acciones concretas del gobierno. *Semanario Universidad*, pág. 7.
- Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza. (04 de Junio de 2014). Acuerdo suscrito por APSE con el MEP se sustenta en el mandato y aporte de las bases. *Diario Extra*, pág. 5.
- Auditoría Interna MEP. (2014). *INFORME 31-14 Integra 2 Problemas de pago*. From Ministerio de Educación Pública: <http://www.mep.go.cr/sites/default/files/blog/ajduntos/informe-31-14-integra-2-problemas-pago-auditoria-interna-mep.pdf>
- Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense. (30 de Junio de 2014). El contrato con la APM Terminals es espurio, atenta contra la seguridad jurídica del país y violenta nuestra carta magna. *Diario Extra*, pág. 9.
- Consejo Nacional de Concesiones. (30 de Agosto de 2011). *Contrato de concesión de obra pública con servicio público para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín*. Obtenido de Consejo Nacional de Concesiones: <http://www.cnc.go.cr/content/documentos/contenidos%20TCM/Contrato%20TCM.pdf>
- Díaz, L. (15-Abril 2014). MEP esperará corregir hoy fallos en pago de salario. *La Nación*, p. 8A.
- Herrera, L. (27 de Octubre de 2014). Empleados de JAPDEVA empiezan a romper huelga. *La Nación*, pág. 10A.
- Herrera, L. (18 de Mayo de 2014a). MEP considera sanciones si docentes no regresan a las aulas. *La Nación*, pág. 10A.
- Lascáñez, C. (19 de Mayo de 2014). Luis G. Solís: 'Hemos hecho todo lo humanamente posible'. *La Nación*, pág. 4A.
- Leandro, M. (20-Febrero 2014). ¡Albino retó al ministro de Hacienda! *Diario Extra*, p. 2.

- Leandro, M. (25-Febrero 2014a). "Huelga no se justifica". *Diario Extra*, p. 5.
- Leandro, M. (05-Mayo 2014b). MEP le baja el perfil al problema. *Diario Extra*, p. 2.
- Leandro, M. (14-Mayo 2014c). Huelga sin solución a la vista. *Diario Extra*, p. 2.
- Leandro, M. (17-Mayo 2014d). ¡Maestros intensifican huelga! *Diario Extra*, p. 6.
- Leandro, M. (30 de Mayo de 2014e). Huelga divide a sindicatos. *Diario Extra*, pág. 4.
- Magisterio Nacional. (08-Mayo 2014). Magisterio Nacional no depondrá la huelga a pesar del cambio de gobierno. *Diario Extra*, p. 5.
- Mora, A. (24 de Octubre de 2014). *Gobierno: "La cláusula 9.1 del contrato con APM Terminals no es objeto de negociación"*. Obtenido de El País.cr: <http://www.elpais.cr/2014/10/24/gobierno-la-clausula-9-1-del-contrato-con-apm-terminals-no-es-objeto-de-negociacion/>
- Morris, K. (24 de Julio de 2014). Suspenden huelga en muelles. *Diario Extra*, pág. 5.
- Morris, K. (25 de Octubre de 2014a). APM Terminals espera notificación de SETENA. *Diario Extra*, pág. 16.
- Morris, K. (24 de Octubre de 2014b). SETENA aun no emitirá resolución sobre TCM. *Diario Extra*, pág. 17.
- Morris, K. (01 de Noviembre de 2014c). Huelga de JAPDEVA es ilegal. *Diario Extra*, pág. 6.
- Morris, K., & Portilla, G. (23 de Octubre de 2014). 68 detenidos en toma de muelles. *Diario Extra*, pág. 4.
- Murillo, Á. (25 de Setiembre de 2013). *Gobierno de Laura Chinchilla se atasca en la impopularidad*. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/nacional/gobierno/Gobierno-Chinchilla-atasca-impopularidad_0_1368263194.html
- Murillo, Á. (4-Julio 2014). *Luis Guillermo Solís a casi dos meses de gobierno: 'No es lo mismo verla venir que bailar con ella'*. From La Nación: http://www.nacion.com/nacional/gobierno/Luis-Guillermo-Solis-gobierno-bailar_0_1424657587.html
- Núñez, M. J. (02-Abril 2014). Gremios cuestionan avance en sector educativo. *Semanario Universidad*, p. 12.
- Pichardo, J. (03 de Junio de 2014). Enseñanza a media máquina. *Diario Extra*, pág. 6.
- Ramírez, L. (07-Mayo 2014). Fallas de salarios obligan a docentes a endeudarse. *La Nación*, p. 12A.

- Ramírez, L. (14-Mayo 2014a). Incertidumbre rodea regreso de estudiantes a las aulas. *La Nación*, p. 4A.
- Ramírez, L., & Ruiz, G. (16-Mayo 2014). MEP interviene Recursos Humanos por lío salarial. *La Nación*, p. 8A.
- Ramírez, L., Araya, W., Bosque, D., & Bran, C. (15-Mayo 2014). Huelga pone en apuros a estudiantes y padres. *La Nación*, p. 6A.
- Rodríguez, A. (04 de Julio de 2014). *Proyecto Limón Ciudad Puerto inicia proceso de cierre*. Obtenido de La Nación: http://www.nacion.com/nacional/Proyeto-Limon-Ciudad-Puerto-ejecucion_0_1424657672.html
- Ross, A. (03-Mayo 2014). Docentes van a huelga indefinida por fallas en pago de salarios. *La Nación*, p. 6A.
- Salazar, C. (04 de Enero de 2015). *Sindicato de Japdeva vislumbra negociación bastante difícil con el Gobierno sobre convención colectiva*. Obtenido de Amelia Rueda: <http://www.ameliarueda.com/nota/sindicato-de-japdeva-vislumbra-negociacion-bastante-dificil-con-el-gob>
- Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense. (20-Febrero 2014). El SEC se pronuncia ante la incertidumbre social y económica incrementada con el miserable reajuste salarial público. *Diario Extra*, p. 15.
- Sindicatos del Magisterio Nacional. (2014 йил 05-Mayo). Magisterio Nacional Unido convoca a huelga indefinida desde lunes 5 de mayo. *Diario Extra*, p. 11.
- Tilly, C., & Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Boulder and London: Paradigm Publishers.
- Zárate, L. (28 de Octubre de 2014). Gobierno ofrece inversión a cambio de levantar protesta. *Diario Extra*, pág. 17.